

ANDERSON SASAKI VASQUES PACHECO

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS TERRITÓRIOS DA
CIDADANIA: um estudo de caso no território do Meio Oeste do
Contestado, à luz da gestão social.**

DISSERTAÇÃO apresentada
submetida ao Programa de Pós-
graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luis Moretto
Neto

Florianópolis
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Pacheco, Anderson

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA : um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado, à luz da gestão social. / Anderson Pacheco ; orientador, Luis Moretto Neto - Florianópolis, SC, 2013.
181 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Gestão Social. 3. Participação. 4. Cidadania Deliberativa. 5. Territórios da Cidadania. I. Moretto Neto, Luis. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

ANDERSON SASAKI VASQUES PACHECO

**A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS TERRITÓRIOS DA
CIDADANIA: um estudo de caso no território do Meio Oeste do
Contestado, à luz da gestão social.**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção de Grau de Mestre em Administração e aprovada, em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 07 de fevereiro de 2013.

Professora Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Dra.

Coordenador do curso

Apresentada à Banca Examinadora Integrada pelos professores:

Prof. Luis Moretto Neto, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina – Orientador

Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina – Membro Interno

Prof. Marcus Vinícius Andrade de Lima, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina – Membro Interno

Prof. Paulo Otolini Garrido, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina – Membro Interno

Prof.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, Dra.

Universidade Federal de Santa Catarina – Membro Externo

As melhores companhias, Nina e Suki.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por esse trabalho

À minha Família – Mitiko, Wilson, Andressa, Maurício e Sakae.

A Karin pela paciência.

Aos mestres, principalmente aos Professores Luis Moretto Neto e Dante Girardi que me guiaram nessa Universidade.

Aos amigos que conquistei e os que já estavam presentes.

A banca, os professores Prof. Alexandre Marino Costa, Dr.; Prof. Paulo Otolini Garrido, Dr. e a Prof.^a Carla Cristina Dutra Búrigo, Dra.

Muito obrigado...

Uma mente necessita de livros da mesma forma que uma espada
necessita de uma pedra de amolar se quisermos que se mantenha afiada

George R. R. Martin

PACHECO, Anderson Sasaki V. **A participação cidadã nos territórios da cidadania:** um estudo de caso no território do Meio Oeste do Contestado, à luz da gestão social. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

RESUMO

Essa pesquisa busca analisar se as ações participativas do programa Territórios da Cidadania e do MDA no Território do Meio Oeste do Contestado estão de acordo com os pressupostos da gestão social. Como fonte teórica de conhecimento foram discutidas as teorias da administração pública, fundamentos da gestão social à participação e quanto ao território, desenvolvimento territorial e descentralização. Com relação aos procedimentos metodológicos, esse trabalho se classifica como aplicado, estudo de caso, descritivo, com sua natureza predominantemente qualitativa. A coleta de dados foi feita através de observação participante, de pesquisa documental e por meio de entrevistas semiestruturadas com nove participantes do processo, utilizando um roteiro baseado nos critérios para Avaliação de Processos Decisórios Participativos Deliberativos de Tenório *et al* (2008c). Nos resultados, verificou-se a existência de dois territórios englobados em um só, e que conforme as categorias houve uma aproximação parcial das ações do programa com a gestão social, salvo a categoria Bem Comum que teve alta relação, e a Autonomia que estava inversamente proporcional a anterior. Por fim, conclui-se que o Programa Territórios da Cidadania apesar de no papel emanar pressupostos de desenvolvimento territorial e a gestão mais participativa, está longe de almejar esse objetivo, pois na prática ainda carrega em si pressupostos da gestão estratégica como a tomada de decisão centralizadora (*top down*), a exclusão de atores nos ambientes deliberativos, a baixa interação com políticas semelhantes e a dificuldade de fazer com que os atores articulem para a coletividade.

Palavras-Chaves: Gestão Social; Participação; Desenvolvimento Territorial; Meio Oeste do Contestado.

PACHECO, Anderson Sasaki V. **The citizen participation in territórios da cidadania: a case study in the Meio Oeste do Contestado Territory grounded in social management.** 2013. (Master's in Management) Program of Post-Graduation in Management, Federal University of Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ABSTRACT

This research aims to analyze if the participatory actions of the program Territórios da Cidadania and the Ministry of Agrarian Development in the Meio Oeste do Contestado Territory, are agree with the social management assumptions. As knowledge theoretical source it was discussed the public management theories, social management to participation thoughts and, lastly, Territory, Territorial Development and Decentralization. Concerning the methodological procedures, this work classifies as applied, case study, descriptive, and with it nature predominantly qualitative. The data gathering was done through participant observations, with program documents and by semi structured interviews with nine participant of the process, using a guide based in the participatory deliberative decision-making processes assess criteria's of Tenório *et al* (2008c). In the analysis, it was found the existence of two territories lumped in one, and according the categories there was a partial relation of the program actions with the social management, barring the common wealth category that had high relation and the Autonomy that was inversely proportional. In the end, it was observed that the Territórios da Cidadania Program, despite tried to emanate assumptions of territorial development and a more participatory management, it is far to crave these goals, because in practice still carries strategic management assumptions such as the concentration in decision making process (top down), the exclusion of actors in the deliberative environment, the low interactions with similar policy and the difficulty to fulfill the actor to articulate with a collective thought.

Keywords: Social Management; Participation; Territorial Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Território do meio oeste do contestado.	26
Figura 2: Pares de palavras e categoria intermediadora (cidadania deliberativa)	47
Figura 3: Modelo de desenvolvimento territorial exógeno.....	65
Figura 4: Resumo das teorias trabalhadas.	70
Figura 5: Instâncias de gestão do territórios da cidadania.	73
Figura 6: Delineamento da pesquisa da população.....	76
Figura 7: Modelo de gestão dos territórios da cidadania.	84
Figura 8: Ciclo de planejamento e gestão do ptc.....	85
Figura 9: Mapa das regiões de santa catarina.....	88
Figura 10: Fluxo das articulações do mda.	96
Figura 11: Matriz das ações (exemplo).	97
Figura 12: Ciclo da gestão social ptc.	109
Figura 13: Fluxo da seleção dos participantes.....	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Doutrinas da nova gestão pública.	35
Quadro 2: Comparativos entre os modelos de gestão.....	38
Quadro 3: Tipos de gestão e suas características.	42
Quadro 4: Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas.....	51
Quadro 5: Fatores e seus efeitos nos níveis de participação deliberativos	59
Quadro 6: Teorias e enfoques da descentralização.....	66
Quadro 7: Entrevistados na pesquisa.....	73
Quadro 8: Políticas públicas participativas nos territórios da cidadania.	75
Quadro 9: Categorização das políticas públicas participativas nos territórios da cidadania.	75
Quadro 10: Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas.....	77
Quadro 11: Escala utilizada nas categorias.....	81
Quadro 12: Citações sobre os problemas de um território de dupla identidade.	92
Quadro 13: Instituições participantes do corpo técnico.	112
Quadro 14: Atores envolvidos no processo.....	116
Quadro 15: Tipos de políticas públicas e o grau de autonomia delas.....	122
Quadro 16: resumo dos critérios e a aproximação da gestão social com o programa.	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Idh dos territórios da cidadania.	90
Tabela 02: Idh médio das regiões do território do meio oeste do contestado.	90
Tabela 03: Idh médio mais alto das regiões do território do moc.....	90
Tabela 04: Contagem de idh elevado e médio por território.....	91

LISTA DE SIGLAS

AMMOC	– Associação dos Municípios do Meio Oeste do Contestado
AMAI	- Associação dos Municípios do Alto Irani
GEGS	- Grupos de Estudos em Gestão Social da UFSC
MAI	- Municípios do Alto Irani
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MOC	- Meio Oeste do Contestado
NAP	- Nova administração pública
NGP	- Nova gestão Pública
NSP	- Novo serviço público
PTC	- Programa Territórios da Cidadania
SDR	- Secretarias de desenvolvimento regionais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	25
1.1 OBJETIVO GERAL	27
<i>1.1.1 Objetivos específicos.....</i>	<i>27</i>
1.2 JUSTIFICATIVA.....	28
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	31
2.1 TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.2 GESTÃO SOCIAL	40
<i>2.2.1 Participação</i>	<i>52</i>
2.3 Território.....	59
<i>2.3.1 Desenvolvimento Territorial.....</i>	<i>62</i>
<i>2.3.2 Descentralização</i>	<i>66</i>
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	71
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	71
3.2 UNIVERSO, AMOSTRA E TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	72
<i>3.2.1 Categorias de análise</i>	<i>77</i>
3.3 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS	80
3.4 LIMITAÇÕES	81
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	83
4.1 QUANTO AO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	83
4.2 O TERRITÓRIO DO MEIO OESTE DO CONTESTADO – REFLEXÕES ACERCA DO CONCEITO DE TERRITÓRIO.....	86
4.3 QUANTO AS CATEGORIAS DE ANÁLISE	95
<i>4.3.1 Processos de Discussão.....</i>	<i>95</i>
<i>4.3.1.1 Canais de difusão</i>	<i>95</i>
<i>4.3.1.2 Qualidade da Informação</i>	<i>98</i>
<i>4.3.1.3 Espaços de Transversalidade</i>	<i>100</i>
<i>4.3.1.4 Pluralidade do grupo promotor</i>	<i>101</i>
<i>4.3.1.5 Órgãos existentes</i>	<i>102</i>
<i>4.3.1.6 Órgãos de acompanhamento.....</i>	<i>103</i>
<i>4.3.1.7 Relação com processos participativos.....</i>	<i>104</i>
<i>4.3.2 Inclusão</i>	<i>106</i>
<i>4.3.2.1 Abertura dos espaços de decisão.....</i>	<i>106</i>
<i>4.3.2.2 Aceitação social, política e técnica</i>	<i>111</i>
<i>4.3.2.3 Valorização Cidadã.....</i>	<i>113</i>

<i>4.3.3 Pluralismo</i>	114
4.3.3.1 Participação de diferentes atores.....	114
4.3.3.2 Perfil dos atores	116
<i>4.3.4 Igualdade Participativa</i>	117
4.3.4.1 Forma de Escolha dos Representantes	117
4.3.4.2 Discurso dos Representantes	119
4.3.4.3 Avaliação Participativa	120
<i>4.3.5 Autonomia</i>	121
4.3.5.1 Origem das proposições e Alçada dos atores	121
4.3.5.2 Perfil da Liderança.....	125
4.3.5.3 Possibilidade de exercer a própria vontade.....	127
<i>4.3.6 Bem comum</i>	128
4.3.6.1 Objetivos alcançados	128
4.3.6.1 Aprovação cidadã	129
4.4 AVALIAÇÃO DO PTC COM OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO SOCIAL	131

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
-------------------------------------	------------

5.1 RECOMENDAÇÕES	147
--------------------------------	------------

5.2 SUGESTÕES PARA FUTUROS TRABALHOS	147
---------------------------------------------------	------------

REFERÊNCIAS	149
--------------------------	------------

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA	161
------------------------------------------------	------------

ANEXO A: RELAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MDA	166
------------------------------------------------------------	------------

ANEXO B: DESCRIÇÃO DAS AÇÕES PARTICIPATIVAS DO MDA	168
-----------------------------------------------------------------	------------

ANEXO C: COMPOSIÇÃO DO NUCLEO DE COORDENAÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL	173
------------------------------------------------------------------------------------	------------

ANEXO D: COMPOSIÇÃO COLEGIADO DO TERRITÓRIO DO MEIO OESTE CONTESTADO	175
-----------------------------------------------------------------------------------	------------

ANEXO E: CONVITE PARA SEMINÁRIO	179
----------------------------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas que marcaram a década de 90 no Brasil carregavam em sua essência as características do paradigma gestão organizacional, que ao serem trabalhadas no âmbito social tinham seu mote nas políticas compensatórias sem a abertura participativa da sociedade civil.

No decorrer dos anos, novas políticas públicas foram surgindo, modificando um pouco a estrutura dessas, o que antes era marcado por uma administração pública essencialmente de mercado de caráter participativo unidimensional, agora se pode encontrar políticas que envolvam tanto a sociedade civil, como o poder público, como é o caso dos Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi uma iniciativa do Governo Federal com objetivo de reduzir a desigualdade através do desenvolvimento dos territórios com baixos índices de desenvolvimento humano no Brasil, incentivando a participação social e melhorando a qualidade de vida dos brasileiros (BRASIL, 2012).

Os Territórios da Cidadania tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia (BRASIL, 2012).

Em Santa Catarina, dois territórios foram designados devidos os baixos índices de desenvolvimento humano, o território do Meio Oeste do Contestado (MOC) e do Planalto Norte. Nesse caso o território a que será analisado, o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado (Figura 1 - Território do Meio Oeste do Contestado), abrange uma área de 8.288,10 Km², composto por vinte e nove municípios: Água Doce, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Ipuçu, Lajeado Grande, Luzerna, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, Vargem Bonita, Xaxim, Abelardo Luz, Bom Jesus, Capinzal, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Jupiá, Lacerdópolis, Marema, Ouro, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão e Xanxerê (BRASIL, 2012).

Segundo o portal dos Territórios da Cidadania, as ações que envolvem políticas públicas participativas, ou seja, que envolvem a transferência de poder para os cidadãos estão diretamente ligadas com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e essas ações são desenvolvidas no território do Meio Oeste do Contestado, delimitando esses escopos como campo de análise.

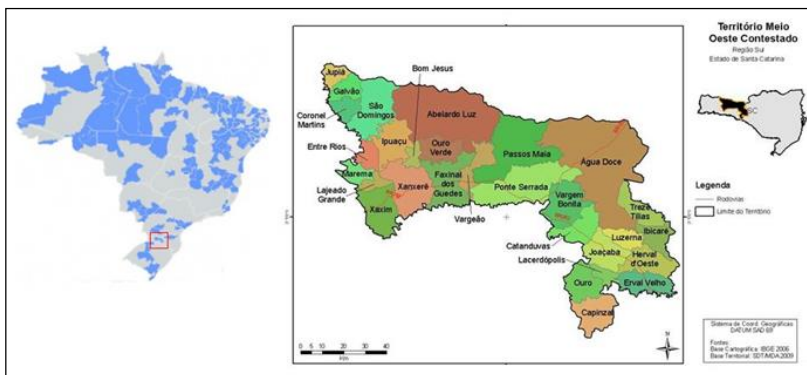


Figura 1: Território do Meio Oeste do Contestado.

Fonte: Brasil (2012)

No entanto, apesar da causa ilustre da política do Governo Federal, de trabalhar com atores antes excluídos da sociedade, DEMO (1988, p.102) alerta para o seguinte fato: “Por mais que um governo deseje ser participativo, não foge à lógica da burocracia e da concentração do poder, mesmo porque conta menos o desejo do que a tendência histórica típica” Além disso, o mesmo autor coloca que desconfiar do poder, vigiando-o faz parte da democracia, há de se desconfiar das intenções participativas dos que detém o poder.

Nesse sentido, o discurso sobre direitos, cidadania e participação atrai como o canto da sereia de maneira geral é como ela, uma ilusão, enganação, um mero chamariz, traindo mais do que realiza, pois o poder é traiçoeiro, como um presente grego, guiado pela lógica da vantagem, que na realidade é uma doce ilusão sem retorno vantajoso (DEMO, 1988).

Essa participação com falsa sensação de poder, segundo Tenório (2008a) estaria vinculado ao modelo de gestão estratégica, o qual prevalece o monólogo, o individualismo, ao contrário da gestão social, determinada pela solidariedade, portanto um processo de gestão que

prima pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu objetivo.

Teria, portanto o programa Territórios da Cidadania uma participação como o engodo da sereia, uma ilusão, uma falsa sensação de poder, ou a participação estaria com a gestão social, trabalhando a tomada de decisão de maneira mais democrática e dialógica de modo a incluir os diversos atores da sociedade civil?

A partir desse embate, gestão social x gestão estratégica e participação legítima x intenções participativas, que emana a indagação desse trabalho: “As ações participativas do programa Territórios da cidadania, no Meio Oeste do Contestado, estão de acordo com os pressupostos teóricos da Gestão Social?”

1.1 Objetivo Geral

Servindo como norteador do projeto, o objetivo geral tem o intuito de:

Analisar se as ações participativas do programa Territórios da Cidadania, no Território do Meio Oeste do Contestado no período de 2008 a 2012, estão de acordo com a metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas de Tenório *et al* (2008c).

1.1.1 Objetivos específicos

- a) Descrever o Programa Territórios da Cidadania no Meio Oeste do Contestado;
- b) Identificar as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário nos territórios da cidadania no Meio Oeste do Contestado;
- c) Verificar como as ações participativas são empreendidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário nos conselhos deliberativos;
- d) Relacionar os pressupostos da Gestão Social nos processos de condução dos conselhos deliberativos e na deliberação de políticas públicas.

1.2 Justificativa

Justificar significa apresentar as razões para realizar o projeto de pesquisa. Esta seção é importante, pois faz com que o pesquisador reflita sua proposta de maneira abrangente, oferecendo subsídios para se situar na problemática. Para Roesch (1999) pode-se justificar, em linhas gerais de três maneiras: oportunidade, importância e viabilidade.

A oportunidade refere-se à relevância conveniente ao tema na atualidade. Esse trabalho se torna oportuno, pelo fato do projeto Territórios da Cidadania ter sido implantado a 2008, ou seja, está na história recente das políticas públicas do Brasil. Além disso, o ano de 2012 é marcado por uma data histórica no Território do Meio Oeste do Contestado, os 100 anos do início da Guerra do Contestado. Para Fraga (2012) a guerra deixou marcos tão profundo na história que, apesar das distintas denominações que a região recebe (Meio-oeste; coração de Santa Catarina; Meio Oeste do Contestado) a população que habita a região do Contestado em Santa Catarina, denomina-se como habitante do Contestado. Para o autor, como a área das batalhas da Guerra do Contestado aconteceu em território catarinense, os espectros da guerra ficaram marcados criando a identidade à população. Por esse fato importante na região, essa é uma época importante para fazer essa pesquisa, já que muitos outros documentos estão sendo relatados da guerra.

A segunda justificativa, quanto à importância, desperta a seguinte questão é importante para quem? Nesse caso, pode-se se identificar dois atores beneficiados: para a academia mais precisamente para a construção do paradigma da gestão social; para os atores que compõem a região.

Como foi colocado anteriormente, o paradigma da gestão social ainda está em caráter pré-paradigmático (DOWBOR, 1999; CANÇADO *et al* 2011; FRANÇA FILHO; SCHOMMER, 2008; TENÓRIO 2008ab). Nesse sentido, Cançado *et al.* (2011) colocam que um dos caminhos para o fortalecimento do paradigma é a análise teórica das comunidades de prática servindo como possibilidade de delimitação do campo da gestão social. Além disso, como coloca o mesmo autor, a perspectiva de Tenório, baseada na cidadania deliberativa e na ação comunicativa de Habermas, também apresenta outra possibilidade bastante promissora podendo um referencial importante nesta construção.

Portanto, esse projeto busca ser relevante para análise teórica e prática da comunidade do Contestado utilizando a perspectiva de

Tenório como referência, auxiliando de certa forma para o fortalecimento do paradigma da Gestão Social como uma “alternativa teórica e prática ao pensamento organizacional hegemônico” (CANÇADO *et al*, 2011, p.698).

Além disso, como coloca Demo (1988) a participação, deve ser vista como o grande instrumento de acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida enquanto ação coletiva e exercício consciente, voluntário e conquistado. Devido a isso, esse trabalho se torna importante para os atores que compõem a região e o programa Territórios da Cidadania, como uma forma de reflexão sobre a política pública participativa que está sendo implantada, assim, será que a participação dos atores é autêntica? Essa foi realmente conquistada? Ou seria o engodo da sereia¹ como coloca o autor? Essas reflexões poderão contribuir muito para os atores da região que querem aprofundar no tema.

Por fim, justifica-se esse trabalho quanto à viabilidade. Essa obra se torna viável por envolvimento de outros membros do Grupo de Estudos em Gestão Social da UFSC² no programa, facilitando o deslocamento e troca de informações, pelo acesso as informações dos

¹ O engodo da Sereia, enganação da sereia, ou também conhecido como o canto da sereia no folclore brasileiro é uma metáfora utilizada por Pedro Demo na participação imposta pelo governo (e não conquistada pelos cidadãos). Para o autor a participação quando não é conquista se assemelha ao engodo da sereia atrai como uma isca atrai um peixe, como a serei atrai com seu canto o homem, para depois afundá-lo no rio.

² O grupo de estudos em gestão social da UFSC (GEGS) é liderado pelo Prof. Dr. Luis Moretto Neto, com o auxílio do Prof. Dr. Paulo Otolini Garrido, integra o projeto intitulado “Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática”, aprovado pela CAPES no contexto do Edital Pró-Administração (n. 09/2008), sob a liderança nacional do Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório (EBAPE/FGV). Trata-se de esforço de consolidação de uma rede nacional de pesquisadores dedicados a atuar na difusão de ações e conhecimentos sobre gestão social, intentando romper com a lógica instrumentalista de ação do aluno/pesquisador/docente nas atividades de ensino, pesquisa e extensão universitárias, indicando, promovendo e socializando uma gestão pautada por práticas dialógicas e transformadoras da graduação ao doutorado. Atualmente, em conjunto com a EBAPE/FGV e a UFSC, integram o projeto as seguintes instituições de ensino superior: Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFFRJ), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Federal de Ceará (UFC) e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (GEGS, 2013).

Territórios da Cidadania serem livres, além da receptividade de alguns membros dos conselhos se interessarem pela pesquisa, facilitando o acesso de informações.

Os próximos tópicos tratarão da Fundamentação Teórica que servirá de alicerce para análise de dados dessa pesquisa. Essa está dividida em Teorias da Administração Pública; Gestão Social, Participação; e Desenvolvimento Territorial, Descentralização.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teorias da Administração Pública

Por centenas de anos os governos existiram na história humana, entretanto o estudo e a prática da administração pública começaram somente no início do século passado (DERNHARDT; DENHARDT, 2003).

Para Salm e Menegasso (2009) a administração pública denota um conjunto estratégias e conhecimentos em ação, com objetivo de prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente. Portanto, a administração pública, enquanto estratégia tem o objetivo de prover o serviço público, assim como fazer uso da organização burocrática, além de outras formas organizacionais, comunitárias e pessoais, para a produção dos serviços públicos.

Dos múltiplos modelos da administração pública todos são simplificações da realidade, como qualquer modelos científicos. Não se espera que modelos sejam fiéis a dada realidade ou que se realizem com perfeição em concreto. Além disso, existem várias tentativas de agrupar esses modelos e teorias em várias categorias, entretanto muitas dessas frustradas pela complexidade das teorias da administração pública (SALM *et al*, 2011). Nessa base teórica, utilizará o desenho utilizado por Denhardt (2012) que separa em: A administração pública convencional, ou velha administração pública; a nova administração pública; a nova gestão pública; e a proposta emergente denominada o novo serviço público. A escolha se deu pelo fato de Denhardt (2012) trabalhar com o novo serviço público, umas das teorias norteadoras desse trabalho.

O primeiro modelo, racional de administração pública, alcançou um lugar proeminente na literatura sobre organizações públicas. Essas teorias clássicas da administração pública fazem uma curiosa combinação entre ciência social weberiana e industrialismo *yankee*, criando uma visão de que o estudo da administração pública é o estudo de como operar organizações públicas da forma mais eficiente possível, ou seja, tentando alcançar os objetivos com o menor custo possível (DENHARDT, 2012).

Nesse sentido, Moreira e Azevedo (2009) comentam que a dicotomia entre a administração pública e a ciência política assim como a sua separação do direito fez com que se incorporasse as primeiras

teorias da chamada “administração científica”. Os contributos de Taylor e outros teóricos foram incorporados no setor público, marcando o início de uma prolongada relação.

Complementando Denhardt e Denhardt (2003) colocam que Woodrow Wilson foi um dos precursores do conteúdo geral do estudo da administração pública, estabelecido em um ensaio teórico de 1887. Separando a administração pública das questões políticas, Wood acabou tirando a lição de que a eficiência e a responsabilidade administrativa alcançariam um patamar superior com a criação de centros unificados de poder, controlados através de uma estrutura hierárquica.

Esse modelo de gestão baseado entre administração privada e pública permeia os estudos até hoje. Entretanto para Salm *et al* (2011, p.2) o “Foco da administração pública já não é mais o da organização burocrática do Estado, mas a própria produção ou coprodução dos serviços públicos e diversas instâncias na sociedade que se articulam para produzi-los.” Reafirma-se o foco para a comunidade democraticamente articulada e para o provimento de serviços públicos em sintonia com interesse de todos e, em um segundo plano as organizações como estratégias para sua produção.

Nesse sentido, os próximos parágrafos buscarão entender outros modelos que enfrentaram o paradigma dominante da velha administração pública, começando pela Nova Administração Pública (NAP).

A NAP surgiu em um simpósio acadêmico realizado em 1968 na universidade de Syracuse, em Nova York. Para Denhardt (2012) os esforços da NAP foram muito modestos, muito mais do que gostariam de acreditar. Embora alguns pesquisadores tivessem tendências esquerdistas, esse movimento não foi tão radical quantos outros que surgiram nesse período, devido a diversos fatores como desconexão entre os autores do tema e abordagens sem respostas para a realidade da época.

Nesse sentido, a nova administração pública procurou tornar-se relevante em termos mais amplos, assim como para o sistema político e para os elementos administrativos, através de críticas ao estudo positivista da administração pública. (DENHARDT, 2012)

Entretanto para Denhardt (2012), essa consistiu em uma simples coletânea frouxamente costurada de comentários sobre a condição da teoria e prática da administração pública que apontava os problemas existentes no campo cobrando poucas ações para corrigi-los. Sendo assim, diante da causa nobre de enfrentar o paradigma dominante a nova

Administração Pública, infelizmente os teóricos deram poucas respostas, e logo acabaram deixando de lado esse paradigma alternativo.

A terceira corrente a ser estudada, a Nova gestão pública surgiu no final da década de 70, começo da de 80 através da discussão da eficiência e a eficácia das organizações públicas, e da ideologia do Estado mínimo, fomentada principalmente pelos Governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, desenvolvendo outro movimento de mudança na administração pública (SALM *et al*, 2011).

No reino Unido, o encorajamento do empreendedorismo já estava presente em documentos de fundação do Institute for Economics Affaris, mas somente na década de 1980 que ele se tornou o cerne do movimento thatcherista. Superada a fase de adoção das políticas monetaristas e de livre-mercado, o neoconservadorismo passou a enfatizar o individualismo e resgatar os seus antigos valores morais. Esse resgate faz parte do projeto de Thatcher [...] (PAULA, 2007, p.46).

Além desses países, a Nova Zelândia foi outro exemplo no contexto internacional de reformas administrativas que advinham da NGP. Através da privatização de funções públicas substanciais, como o setor elétrico e de telefonia, o governo reformulou seu sistema funcional público, para que os executivos superiores fossem orientados para o desempenho, instituindo um processo de medição da produtividade e da eficácia dos órgãos do governo (DENHARDT, 2012).

O modelo da NGP era voltado principalmente para melhorar eficiência, a eficácia e a responsividade do aparelho do Estado, com foco em resultados, (SILVA JUNIOR; PAZ, 2008) buscou, primeiramente, não descrever o que está acontecendo com o setor público, mas sim, recomendando um novo foco, buscando aprimorar a eficiência do serviço público, ao contrário das teorias vigentes burocráticas e do âmbito da política de redes (LANE, 2000).

Nesse sentido, a NGP foi orientada pela diretriz de se obter mais resultados com os recursos disponíveis, além de utilizar estratégias de produção do mercado para tornar a burocracia pública mais eficiente priorizar os incentivos de mercado para satisfazer os consumidores dos serviços públicos, promover a gestão descentralizada para tornar os gestores da produção dos serviços públicos mais responsáveis, desenvolvendo programas de produção de serviços orientados para

resultados; comprando e contratando serviços com o mercado, ao invés de produzi-los por meio das organizações públicas. (KETTL, 2000).

Essas diretrizes influenciaram reformas em governos do mundo todo. Modelos da iniciativa privada foram amplamente utilizados pelas administrações públicas que aderiram a NGP. (POLLITT; VAN THIEL; HOMBURG; MANNING; KETTL, 2000; HOOD, 1991,1995). Complementando Denhardt (2012, p.203) coloca que a nova gestão pública, pretendeu fazer a reforma administrativa do governo, não apenas com novas técnicas, mas também pela imposição de um conjunto de valores, esses tomados do setor privado, existindo a ideia de que “o governo deve ser tocado como um negócio”.

No Brasil, Paula (2005) comenta que a implementação da NGP aconteceu no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso com apoio do Ministro Bresser Pereira, através das seguintes diretrizes:

[...] seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos: a) as “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras; b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (e.g. saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. (PAULA, 2005, p. 38).

Nesse sentido buscando identificar os princípios da NGP, Hood (1991) elaborou o uma proposta mostrando algumas doutrinas básicas do modelo, assim como a justificativa para se utilizar aquela doutrina.

Quadro 1: Doutrinas da nova gestão pública.

Nº	Doutrina	Significado	Justificativa Típica
1	Demonstra o gerencialismo no setor público.	Ativo, visível, descrição e controle conforme modelo de gestão de pessoas, livre para gerir.	A Accountability requer claras atribuições de responsabilidade para agir, não sendo necessária difusão de poder.
2	Explicita padrões e medidas de performance.	Definição de metas, objetivos e indicadores de sucesso, preferencialmente expressados em termos quantitativos, especialmente por profissionais do serviço.	A Accountability requer claras definições para se atingir os objetivos, eficiência requer exames mais minuciosos quanto aos objetivos.
3	Enfatiza os controles de saída.	Avaliação de Desempenho ligada a alocação de recursos e recompensas. Quebra da visão burocrática e centralizada de gestão.	Realçar os resultados em vez de procedimentos.
4	Desagrega unidades do setor público.	Romper da gestão em forma de “U” de gestão de sistemas para unidades corporativas, descentralizadas realizando o intercâmbio de informação.	Necessidade de criar unidades que possam ser administradas. Separa interesses de provisão e de produção, ganha eficiência, vantagens de uso por contrato.
5	Insere competitividade no setor público.	Modificação de termos de contratos e de procedimentos públicos tendenciosos.	Competitividade como chave para diminuição de custos e padronização.
6	Importância do setor privado e estilos de práticas gerencialistas.	Mudando do estilo militar de serviço público, para maior flexibilidade em contratação e benefícios aos funcionários. Bom uso das práticas de Gestão de Pessoas.	Necessidade de utilizar técnicas gerencialistas no setor público.
7	Prudência dos usos de recursos e aumento de responsabilidade.	Cortar os custos diretamente, aumento da responsabilidade no trabalho, resistência a demanda de sindicatos, regras de custo do mercado.	Necessidade de controle dos recursos e demandas do setor público e “fazer mais com menos”.

Fonte: Hood (1991, p.4-5)

Apesar da eficiência e da eficácia da NGP, através da competição regida pelo mercado, criando novas possibilidades aos consumidores permitindo que o governo alavanque seu poder, o modelo de governo carrega consigo os seguintes problemas: a) fluxo da maré do mercado livre, não apenas para escolhas individuais, mas, ao fim o rumo de toda a sociedade, criando sérios problemas em certas classes sociais; b) os governos voltados para o consumidor, acabam respondendo o autointeresse de curto prazo de indivíduos isolados (consumidores), em vez de um governo que apoia a cidadania deliberativa por interesses públicos definidos publicamente; c) ³ o empreendedorismo usando recursos para maximizar a produtividade e a eficácia, fazendo com que o agente governamental aja de forma individual com base no próprio interesse ou do órgão público, por atuar em relação aos fins (resultados) e não aos meios (prevenção) (DENHARDT, 2012).

Outra crítica quanto a NGP e a administração pública clássica são quanto a particularidade e a complexidade do tema, colocado por Salm *et al* (2011, p. 10):

A particularidade é uma característica da administração pública, porque ela é uma área de conhecimento específica, voltada para a produção do bem público no âmbito da esfera pública, fazendo uso de conhecimentos de diversas ciências, principalmente as sociais e a política, para implementar estratégias para a produção dos serviços públicos. A complexidade é característica da administração pública, porque os fenômenos que a constituem não se explicam mediante uma teoria, mas por meio de uma abordagem ampla, multidisciplinar, estruturada sobre uma consistente base epistemológica. Os dois modelos de administração pública discutidos até este ponto [NGP e administração pública clássica] se ajustam apenas parcialmente ao atendimento da particularidade e da complexidade da administração pública, mormente se for considerado o fato de que suas bases epistemológicas são semelhantes.

³ Osborne e Gaebler (*apud* Denhardt 2012, p. 207)

Em suma, o modelo administração pública burocrática é ineficiente e oneroso para a sociedade, à nova gestão pública enfatiza a esfera privada em detrimento da esfera pública e as propostas emergentes propõem poucas ações para superar os problemas dos demais modelos. Visando corrigir os problemas das teorias anteriores através de um novo paradigma vigente o novo serviço público (NSP), galga-se no cunho democrático, da cidadania e do interesse público (SALM; MENEGASSO, 2009).

Para Denhardt (2012, p. 254) as raízes do novo serviço público estão nos seguintes fatores:

- (1) teoria política democrática (especialmente porque se preocupa com a conexão entre cidadão e seus governos) e em (2) abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública.

Corroborando com autor anterior, Salm e Menegasso (2009) colocam que as bases do NSP, tomam o princípio que o ser humano é, antes de tudo, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado.

Teóricos⁴ que antes trabalhavam em áreas como cidadania, comunidade e sociedade civil; humanismo organizacional e nova administração pública; e pós-modernistas, contribuíram para estabelecer um discernimento sobre o novo serviço público. Apesar de encontrar vários pontos de vistas distintos entre os autores, Denhardt e Denhardt (2003); Denhardt (2010) colocam alguns pontos em comum: valorizar as pessoas, não apenas a produtividade; servir ao cidadão, em vez de controlar e dirigir a sociedade; a *accountability* é um imperativo, mas é necessário ter em mente que a sua prática não é simples; pensar estrategicamente e agir democraticamente; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; buscar o interesse

⁴ Carl J. Bellone, David K. Hart, Frederick C. Thayer, H. George Frederickson, Lloyd G. Nigro, Ross Clayton, Michael M. Harmon, Robert B. Denhardt, bem como o brasileiro Alberto Guerreiro Ramos (BELLON *apud* Salm et AL, 2011, p. 11)

público como um bem compartilhado por todos; e, servir a cidadãos, não a consumidores ou usuários.

Esses pontos analisados por Denhardt e Denhardt (2003) podem ser vistos no comparativo em relação aos modelos da Administração Pública Clássica, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público do Quadro 2 - Comparativos entre os modelos de gestão.

Quadro 2: Comparativos entre os modelos de gestão

	Administração Pública Burocrática	Nova Gestão Pública	Novo Serviço Público
Bases epistemológicas e teóricas	Teoria política, comentários sociais e políticas argumentadas pela ciência social pura.	Teoria econômica, diálogo mais sofisticado baseado no positivismo das ciências sociais.	Teoria democrática, diferentes abordagem para o conhecimento, incluindo positiva, interpretativista e crítica.
Racionalidade e modelos do comportamento humano	Racionalidade sinóptica, “homem administrativo”.	Racionalidade técnica e econômica. Homem econômico, ou auto-tomador de decisão.	Racionalidade estratégica ou formal, múltiplas visões de racionalidade (político, econômico e organizacional).
Concepção do interesse público	Interesse público é politicamente definido e expressado pelas Leis.	Interesse público representa a agregação de interesses individuais	Interesse público é o resultado de diálogo sobre s valores compartilhados.
Servidores públicos agem de que forma para com os atores.	Clientes e eleitores	Consumidores	Cidadãos
Papel do Governo	Remando (criando e implementando políticas focando um objetivo)	Dirigindo (agindo como catalisador liberando o mercado)	Servindo (negociando e intermediando interesses dos cidadãos e da comunidade, criando e compartilhando valores.)

Mecanismos para atingir objetivos públicos.	Administrando programas através de agencias governamentais.	Criando mecanismos, incentivando estruturas para atingir objetivos políticos através de agências privadas do terceiro setor.	Criando conselhos envolvendo atores do setor público, terceiro setor e privado para tomarem decisões de forma mútua.
Abordagem da prestação de contas	Hierárquica os gestores responsáveis são eleitos através dos líderes políticos.	Dirigidos pelo mercado: A acumulação de interesses pessoais irá resultar em resultados desejados por um grande grupo de cidadãos.	Multifacetários: servidores públicos devem atender a lei, aos valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos.
Critérios administrativos	Critérios limitados pelos ofícios administrativos	Grande abrangência de encontro com objetivos empreendedores.	Poder necessário, mas limitado e responsável.
Estrutura organizacional	Burocrática, marcada pela tomada de decisão top-down, poder nas agências e controle e regulação dos atores.	Descentralizada, com controle primário dos órgãos responsáveis.	Estrutura colaborativa com liderança compartilhada internamente e externamente
Alicerces e motivações para os servidores públicos administrativos.	Salários e benefícios, proteger a sociedade civil.	Espírito empreendedor, ideologia ansiada para diminuir o tamanho do governo.	Serviço público com intuito de contribuir para sociedade

Fonte: (DENHARDT; DENHARDT, 2003, p. 28-29).

Apesar de trazer distinções importantes dos modelos anteriores como mostra o Quadro 2, o modelo do NSP requer definições operacionais mais elaboradas para a produção e coprodução dos serviços públicos. Por outro lado, as bases ontológicas, epistemológicas e as teorias que orientam o modelo do novo serviço público desmerecem considerações críticas, quando confrontadas com os outros fundamentos paradigmáticos (SALM *et al*, 2011).

Além disso, analisada, isoladamente, a proposta carece de práticas administrativas que sejam mais consistentes do que aquelas dos demais modelos. Ela não oferece uma estratégia para tornar eficiente o uso da organização burocrática e do mercado para a produção do bem público (SALM; MENEGASSO, 2009).

Nesse trabalho, assume-se a posição de que o NSP seria a teoria que imbuí pressupostos participativos mais parecidos com a gestão social e por isso essa servirá como uma das teorias norteadoras dessa pesquisa. Portanto, o próximo assunto a ser tratado trabalhará conceitos da gestão social.

2.2 Gestão Social

A visão neoliberal que marcou a década de 90 e a seguinte, originou o modelo regulador de Estado-mínimo, fazendo com que as demandas sociais se resolvessem na arena do mercado, e o Estado trabalhando apenas para atender aqueles nos porões da escala social. (PINHO, 2010; TENÓRIO, 2008a; PAULA, 2005) Nesse contexto, o modelo clássico de gestão, que era voltado para o mercado e o lucro, não atende mais as demandas sociais eminentes, criando lacunas na sociedade que são preenchidas através de ações partidas dos próprios cidadãos, trazendo a tona um novo modelo de gestão, centrada no “no processo de desenvolvimento na proteção da vida, na preservação do meio ambiente, no atendimento das necessidades, e no desenvolvimento das potencialidades humanas” (CARRION; CALOU, 2008, p.17).

Esse novo modelo de gerir, alcunhado de Gestão Social começou ser discutido no Brasil recentemente, mais precisamente na década de 90, sendo desenvolvida através de grupos de pesquisadores na academia com a criação de programas de pesquisas, revistas especializadas e encontros sobre o tema (CANÇADO, *et al* 2010; MAIA 2005) mais precisamente através Programa Nacional de Gestão Social, comandado pela 1ª dama, Ruth Cardoso, criando as concepções

fundamentais de Gestão Social (DECKERT; ALLEBRANDT; SAUSEN, 2011).

Além da impulsão através da academia, outros fatores também contribuíram para a expansão dos estudos de gestão social no País, como:

[...] a difusão das experiências de Agenda 21 no País; processo de democratização do Estado e sua articulação mais intensa com distintos setores da sociedade; mobilização e articulação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no âmbito mundial, em espaços como o do Fórum Social Mundial; a proclamação do chamado terceiro setor ou do conjunto das organizações da sociedade civil como uma esfera organizacional distinta do Estado e do mercado; o movimento da responsabilidade social empresarial e do desenvolvimento sustentável etc. (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008, p. 2).

O tema cada vez mais vem conquistando uma visibilidade maior seja de caráter mundial (CANÇADO *et al* 2010; DOWBOR, 1999; FRANÇA FILHO, 2008) ou de nacional (CANÇADO *et al* 2010; DOWBOR, 1999; FRANÇA FILHO, 2008; TENÓRIO, 2008). Entretanto, apesar do tema estar sendo constantemente trabalhado, parece não haver um consenso sobre o que é Gestão Social.

Segundo Dowbor (1999b) a gestão social significa à transformação da sociedade, no qual o bem-estar se encontra como atividade fim do desenvolvimento e a econômica passa a ser uma atividade meio. Ele complementa que as áreas sociais, ainda estão à procura de seu paradigma organizacional, sendo que a área industrial e a órbita do Estado já possuem alicerces, nesse sentido a visão de Gestão Social, não é nem uma gestão pública muito menos uma gestão privada.

Trabalhando nos distintos modelos de gestão, Pimentel e Pimentel (2010) desenvolveram um quadro (3 - tipos de gestão e suas características) comparando as diferenças entre elas, a estratégica (privada), a pública e a social. Ressalta-se também a colocação do autor quanto às esferas na Gestão Social, sendo que o autor França Filho (2003, 2008) trabalha tanto uma gestão de uma problemática da sociedade e como uma modalidade específica de gestão, podendo ser caracterizado também como qualquer esfera.

Quadro 3: Tipos de gestão e suas características.

Categorias de análise	Gestão Estratégica	Gestão Pública	Gestão Social
Objetivo	Lucro	Interesse Público	Interesse Coletivo de Caráter Público
Valor	Competição	Normativo	Cooperação intra e Interorganizacional
Racionalidade	Instrumental	Burocrática	Substantiva/comunicativa
Protagonistas	Mercado	Estado	Sociedade Civil Organizada
Comunicação	Monológica, vertical, com restrição ao direito de fala	Monológica/Dialógica, vertical com algumas horizontalidades, em tese sem restrições à fala	Dialógica com pouca ou nenhuma restrição ao direito de fala
Processo Decisório	Centralizado <i>top down</i>	Centralizado com possibilidade de participação (<i>bottom up</i>)	Descentralizado, emergente e participativo/surge como construção coletiva
Operacionalização	Estratégica, com foco em indicadores financeiros	Estratégica com foco em indicadores sociais	Social, com foco em indicadores qualitativos e quantitativos
Esfera	Privada	Pública estatal	Pública Social (França Filho) x qualquer esfera (Tenório, Dowbor)
Autonomia e poder	Há diferentes graus de coerção e submissão entre os atores envolvidos	Há Coerção normativa entre os atores envolvidos	Não há coerção, todos têm iguais condições de participação (Tenório) x as relações de poder restringem a capacidade de cada um se posicionar no debate (Fischer <i>et al</i> Godim, Fischer e Melo)

Fonte: Pimentel e Pimentel (2010)

Assim como (DOWBOR, 1999; PIMENTEL E PIMENTEL, 2010), Botrel, Araújo e Pereira (2010), tratam a gestão social como desenvolvida no âmbito da esfera pública, no entanto não na esfera do estado, mas sim nas organizações públicas não-estatais e no interesse público da sociedade. Essas organizações, além de proporcionar condições à emancipação das pessoas trabalham no âmbito da democracia deliberativa e na concepção da consciência crítica de seres humanos dotados de razão.

Trabalhando como um processo de desenvolvimento, Fischer (2002) comenta que o campo da gestão social é o do desenvolvimento social, constituído como um processo social, através de múltiplas origens e interesses, sendo mediado por relações de poder. Assim como os autores anteriores, Fischer (2002) entende que o entrelaçamento das dimensões praxiológicas e epistemológicas já acumuladas, apontam uma “proposta pré-paradigmática” da gestão social.

Conforme Singer (1999, p.55) “A gestão social abrange uma grande variedade de atividades que intervêm em áreas da vida social em que a ação individual auto-interessada não basta para garantir a satisfação das necessidades essenciais da população.” Sendo assim, a Gestão Social trabalha como uma alternativa para suprir as necessidades não atendidas pelo Estado.

Uma das primeiras autoras a trabalhar com a definição através dos diversos conceitos apresentados, Maia (2005, p.16) entende a gestão social como:

[...] um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e mundial; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder.

Como se pode verificar a autora trabalhou o conceito de gestão social como um processo, uma construção democrática nos três diversos níveis: civil, sociedade política e da economia, visando assim garantir o interesse emancipador e o desenvolvimento societário da comunidade.

Os trabalhos mais contemporâneos, como de França Filho (2008), e Schommer e França Filho (2008) entendem a Gestão Social denotando conceitos complexos como uma gestão de uma problemática da sociedade e como uma modalidade específica de gestão. A ideia de gestão social que diz respeito à gestão das demandas e necessidades do social, tem como pressuposto que a gestão pública não atende exclusivamente essas demandas, e que a administração das demandas e necessidades sociais pode acontecer via a própria sociedade. O segundo ponto trata da gestão social pensada como modo de orientação para uma ação organizacional, sendo uma forma de gestão organizacional só que do ponto de vista de sua racionalidade essa pretende subordinar a lógica instrumental, para uma lógica substantiva, mais social, ambiental, política e cultural. (RAMOS, 1981; SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008)

Pinho (2010) procura não construir um conceito fixo, mas sim propor uma nova nomenclatura questionando o nome “Gestão Social” por não corresponder conceitualmente o que os autores têm tratado, entendido por ela. Para ele, a expressão é anódina pela pretensão, aspiração que carrega, podendo pelo conceito promover apenas mudanças muito pequenas. Nesse sentido ele preliminarmente sugere o nome de “Gestão Emancipadora”, pois visa à emancipação das classes subordinadas e, por também a ação Gestão Social ser aproveitada de forma oportuna. O autor também tece mais duas críticas, pela sua utilização de forma micro, local e em pequenas comunidades, havendo escassa capacidade de promover mudanças no âmbito do poder; e no pensamento da democracia deliberativa onde o papel da participação popular se torna vital. Neste caso, a crítica se alicerça na impossibilidade e inviabilidade desta alternativa devida às condições estruturais da formação social brasileira, onde se encontra uma sociedade civil frágil, tanto pelo peso da trajetória histórica da nossa formação onde o Estado tem um papel decisivo quanto por características da sociedade civil brasileira.

Quanto à crítica da utilização oportuna do termo Gestão Social autores como Silva Jr *et al.*, 2008; Cançado *et al* 2011; França Filho, 2008; Schommer e França Filho, 2008 compartilham esse problema, devido à diversidade de conceitos o conceito de Gestão Social acaba sendo banalizado, como no exemplo de Cançado *et al* (2011, p. 684):

Nos textos pesquisados a gestão social é entendida de diversas formas: como gestão democrática ou participativa de políticas públicas sociais (RIZOTTI e NISHIMURA, 2006), gestão democrática do terceiro setor ou de ONGs (CARMO, SILVA e FONSECA, 2009), gestão ambiental (SASAKI e SOUZA, 2006), gestão democrática do desenvolvimento territorial (DELLABRIDA, 2006; COSTA, 2009), responsabilidade socioambiental (WANDERLEY et al., 2006). Ou ainda, o termo só aparece no título, como em Sasaki e Souza (2006). Esta situação confirma os argumentos de Silva Jr. et al de que a gestão social tem sido alvo de diversas interpretações. Assim, tudo o que não é gestão tradicional (ou estratégica como prefere Tenório) passa a ser visto como gestão social (FRANÇA FILHO, 2008).

No tocante à expressão “Gestão Emancipatória” Tenório (2010, p.57) faz uma réplica colocando que o conceito de “*Gestão Social*” não está restrito àquele utilizado como referência por Pinho (2010), “mas por meio de um processo de aprendizado dialético negativo”, sem pretensão de síntese conceitual, já que o tema carece de debates e se justifique como um processo de gestão que transcenda aquele demarcado apenas pelo mercado, a “*gestão estratégica*”.

O objetivo da gestão social, segundo Tenório (2010, p. 57) é de “ênfatar a necessidade de que os gestores, qualquer que seja a configuração jurídica da organização, atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado.” Nesse sentido, baseado no pensamento crítico frankfurtiano⁵ e santoamarense⁶ a Gestão Social “é uma tentativa de não pautar os processos decisórios exclusivamente pela ótica da competição” (TENÓRIO, 2010 p.58).

Além do pensamento crítico frankfurtiano, as características do pensamento de Tenório são baseadas em Guerreiro Ramos e na segunda geração da Escola de Frankfurt com Jürgen Habermas, o autor constrói seu conceito de gestão social. (CANÇADO et al, 2011)

⁵ (HABERMAS, 1995)

⁶ (RAMOS, 1981)

Os Frankfurteanos, segundo Tenório (2002) entendem a teoria tradicional como todo conhecimento positivista, onisciente, que procura estabelecer princípios gerais, enfatizar o empirismo e a verificação, identificando proposições gerais para posteriormente submetê-las a prova. “Visa o conhecimento puro antes que as transformações sociais” (TENÓRIO, 2002, p. 115). Nesse sentido ao contrário da teoria tradicional as teorias críticas possuem três teses que as distinguem:

1. Teorias críticas têm posição especial como guias para a ação humana, visto que:
 - a) Elas visam produzir esclarecimento entre os agentes que as defendem, isto é, capacitando esses agentes a estipular quais são os seus verdadeiros interesses;
 - b) Elas são inerentemente emancipatórios, isto é, elas libertam os agentes de um tipo de coerção que é, pelo menos parcialmente, auto-imposta, a auto-frustração da ação humana consciente.
2. Teorias críticas têm conteúdo cognitivo, isto é, são formas de conhecimento.
3. Teorias críticas diferem epistemologicamente das teorias em ciências naturais, de maneira essencial. As teorias em ciência natural são “objetificantes”; as teorias críticas são “reflexivas”. (GEUSS, 1988, p. 36)

Embora outros autores utilizarem o pensamento crítico emancipatório (FRANÇA FILHO, 2008; SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008; DOWBOR, 1999, FISCHER, 2002) a teoria de Tenório foi escolhida como norteadora desse trabalho, por trazer em sua proximidade os trabalhos sobre Participação de Habermas (1995), que também embasam o conteúdo dessa obra. Nesse sentido, sua teoria foi aprofundada, trazendo a tona os pares de palavras: **Gestão Estratégica, Gestão Social; Estado-sociedade, Capital-trabalho e Mercado-sociedade; e Cidadania Deliberativa.**

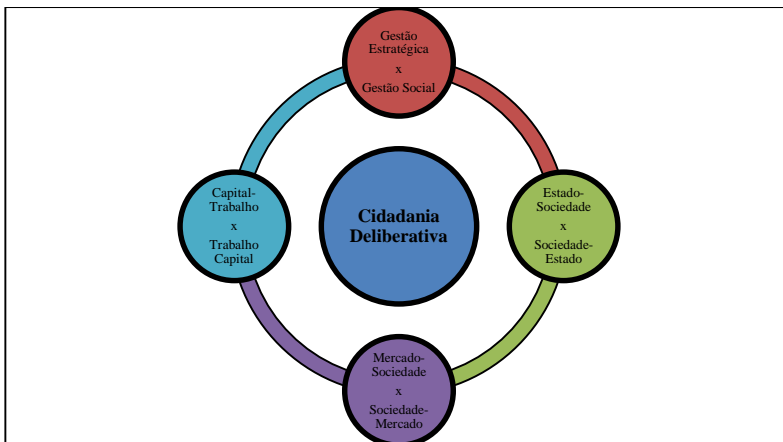


Figura 2: Pares de palavras e categoria intermediadora (cidadania deliberativa)
Fonte: Adaptado de Tenório (2008ab)

Para compreender as bases da Gestão Estratégica e Gestão Social, evoca-se os conceitos de Habermas (1995) de tipologia de ações: teleológica, estratégica, normativa, dramática e comunicativa.

A ação teleológica é aquela cuja racionalidade de meios é projetada por uma pessoa para alcançar um objetivo. No entanto, ela será estratégica ou teleológica-estratégica, quando a decisão ou comportamento de pelo menos um indivíduo é afetado pelo cálculo da relação meio-fim. Numa ação estratégica os atores se relacionam uns com os outros, vendo-os como meios ou impedimentos para a realização de seus objetivos. Já em uma ação normativa, os atores desenvolvem a ação de acordo com as normas e valores compartilhados pelo grupo ao qual são submetidos os interesses pessoais. No processo de ação dramática o ator se posiciona, apresenta-se perante os outros como uma personagem, procurando projetar uma imagem. Finalmente, a ação comunicativa, a ação social mais importante na perspectiva Habermasiana, é aquela em que duas ou mais pessoas procuram chegar à razão, ao entendimento sobre determinado objetivo. (TENÓRIO, 2002, p. 32).

A construção de seu conceito não difere a gestão pública, gestão empresarial e a gestão social como Dowbor, (1999); Pimentel e Pimentel, (2010); Botrel e Araújo; Pereira, (2010), mas sim trabalha a dicotomia entre gestão estratégica e a gestão social, característica marcante na perspectiva de estudo de Tenório, alicerçado pelos estudos das ações estratégica e comunicativa de Habermas. Para o autor, "Enquanto a gestão estratégica procura objetivar o "adversário" através da esfera privada, a gestão social deve atender, por meio da esfera pública, o bem comum da sociedade." (TENÓRIO p. 14, 2008b).

Embasando ainda mais as diferenças entre a Gestão Estratégica e a Gestão Social o autor coloca:

A gestão social contrapõe-se a gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por em gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo... (Tenório, 1998,124).

Sendo assim a gestão social é determinada pela solidariedade, portanto um processo de gestão que prima pela concordância, onde o outro deve ser incluído e a solidariedade o seu objetivo. Enquanto na gestão estratégica prevalece o monólogo, o individualismo, na gestão social deve sobressair coletivismo através do diálogo. (TENÓRIO, 2008a).

O segundo aspecto que remete ao trabalho de Tenório (2008ab) é a inversão das referências de Estado-sociedade, Capital-trabalho e Mercado-sociedade, para Sociedade-Estado, Trabalho-Capital e Sociedade-Mercado. Essa simples mudança, que aparentemente não parece trazer substantivas alterações, mostram que na realidade, a “*sociedade* e o *trabalho* devem ser também os protagonistas dessa relação, já que historicamente tem sido o inverso” (TENÓRIO, 2008b).

A semelhança do par sociedade-Estado, não se está diminuindo a importância do capital em processos em que este apoie projetos de natureza social. Mas, apenas, considerando o fato do capital, uma empresa, por ser de natureza econômica, tem o seu desempenho primeiro

quantificado pelo lucro para, depois, vir a ser qualificado pelo que de social implemente. (TENÓRIO, 2008a, p.41)

Portanto, a definição de gestão social vai estar apoiada na compreensão da inversão dos pares de palavras e na interlocução com a cidadania deliberativa. (TENÓRIO, 2008a).

Na proposta Habermaseana, assim como a da gestão social, está presente a questão da liberdade do ser humano e de sua responsabilidade perante a sociedade, além de seu exercício da cidadania. (TENÓRIO, 2008b) Esse modelo de cidadania proposto por Habermas, evoca que a “legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.” (TENÓRIO, 2008a).

Visando explicar o conceito de cidadania deliberativa, Tenório (2002) faz uma análise através de conceitos antinômicos de cidadania liberal e republicana. A cidadania liberal entende que o “processo democrático cumpre a tarefa de programar o estado no interesse da sociedade, entende-se o Estado como o aparato de administração pública e a sociedade como o sistema.” (HABERMAS, 1995).

Nesse caso, a política tem como função colocar os interesses privados como se fossem fins coletivos. A segunda concepção, a republicana, a política não se esgota na função de mediação, sendo um elemento de formação da sociedade como um todo. A política constitui o meio em que os membros das comunidades, de caráter mais ou menos natural, percebem a reciprocidade (HABERMAS, 1995).

Essa análise de processos políticos resulta em duas formas de cidadão distintas. Na perspectiva republicana o cidadão liberal é definido conforme os direitos subjetivos que eles possuem perante o estado e outros cidadãos. Limitam-se quanto aos seus interesses privados e dentro dos limites da lei. Já o cidadão republicano, é aquele que usa a liberdade não somente para pessoa privada, mas tem em mente a participação como uma prática comum, esperando que os cidadãos se orientem não somente pelos interesses privados (HABERMAS, 1995).

Com o conhecimento das cidadanias republicanas e liberais, Habermas cria o conceito da cidadania deliberativa, baseada na racionalidade comunicativa e renovada pela mentalidade ritual da fundação republicana. (TENÓRIO, 2002) Sendo assim, a autodeterminação deliberativa desenvolve-se através da cooperação de organizações parlamentares, e em virtude de opiniões dos círculos informais da formação política. O conceito de cidadania deliberativa faz

jus à multiplicidade das formas de comunicação, dos argumentos, e das institucionalizações do direito através de processos. O modelo de Habermas une os cidadãos em torno de um auto entendimento ético. A essência desse conceito consiste precisamente numa rede de debates e de negociações, possibilitando a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais. (TENÓRIO, 2008a)

Nesse sentido, define-se o conceito de cidadania deliberativa como:

[...] uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral de ação política do poder administrativo – do Estado e/ou do dinheiro – o capital. A perspectiva é que a cidadania deliberativa contribua, por intermédio da esfera pública, para que se escape das “barreiras de classe”, para que se liberte das “cadeias milenárias” da estratificação e exploração social e para que se desenvolva plenamente “o potencial de um pluralismo cultural” atuante “conforme a sua própria lógica”, potencial que, “sem dúvida alguma, é tão rico em conflitos e gerador de significado e sentido” (Habermas, 1988:385). (TENÓRIO, 2008a, p. 47-48).

Tomando como base os preceitos da cidadania deliberativa, em que os alicerces das decisões devem ter origem em processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum, Tenório (2008c) cria uma metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas que pode ser visto no Quadro 4 - Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas.

Essa metodologia de análise de políticas públicas servirá como categorias para as análises propostas nesse trabalho. Futuramente na metodologia, o quadro 4 - Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas - será retrabalhado identificando especificadamente cada categoria.

Finalizando, Tenório (2008a) argumenta que o procedimento da prática da cidadania deliberativa na esfera pública, é a participação, próximo tópico a ser fundamentado nessa obra.

Quadro 4: Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas.

Categorias	Crítérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de Transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgão e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisões de política públicas	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantido coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	Relação com processos participativos: interação com outros sistemas já existentes na região.
	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadão ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância de sua participação.
	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadão não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.

Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha dos representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: característica da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimento que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre resultados alcançados.

Fonte: Tenório *et al* (2008c, p.400-401).

2.2.1 Participação

Nas sociedades latino-americanas a participação social é sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia (JACOBI, 2002) existindo uma pressão *bottom up* (de baixo para cima) por estruturas mais participativas, (KLIKSBERG, 2005; JACOBI, 2002; BORDENAVE, 1994) ampliando-se a exigência sobre o grau de sua genuinidade. A população necessita participar e, entre outros aspectos, uma das principais causas de seu interesse e do apoio aos processos de descentralização é que ela entrevê que esses processos estendem as possibilidades de participação, caso corretamente executados (KLIKSBERG, 2005).

A participação na América Latina sempre teve característica à legitimidade de caráter moral. Essa foi proposta com frequência como um direito básico de todo ser humano, com apoio nas cosmovisões religiosas e éticas predominantes na região. Essa teve também

concomitantemente uma legitimidade política, sendo que hoje em dia, a legitimidade macroeconômica e gerencial (KLIKSBERG, 2005).

No Brasil segundo Ferraz (2009) a participação legitimava-se em referência à ação contestatória dos sem-voz, associados a utopias transformadoras. Contemporaneamente o ideário participacionista encontra fundamento nas exigências à moderna gerência. O termo “democracia gerencial” é uma tentativa de explicitar esse processo de ressignificação.

Jacobi (2002) traça a história recente da evolução da participação popular no Brasil, o final dos anos 70 a participação teve papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais para participação popular, criando novos espaços populares devido aos movimentos populares e instituições da sociedade civil.

“Os anos 80 trazem uma complexidade crescente nas interações dos movimentos com os órgãos públicos e uma importância maior das assessorias especializadas e das articulações interinstitucionais.” (JACOBI, 2002, p.446) Com a construção de novos padrões de valores, o envolvimento dos cidadãos acaba sendo cada vez mais frequente em resposta ao poder público, criando condições para a formulação de planos e demandas com os órgãos públicos (JACOBI, 2002).

Após 1983, “os movimentos passam a enfrentar a tensão face à institucionalização, configurada a partir da sua desconfiança face à participação política institucional.” (JACOBI, 2002, p.446) Entretanto, ocorre a expansão do movimento participativo com as comissões de planejamento e conselhos tripartite, refletida pela eleição do poder público progressista (JACOBI, 2002).

Dos anos 90 para cá, surgiram cada vez mais práticas participativas inovadoras com movimentos solidários baseado em questões éticas. Como Jacobi (2002, p.446) coloca:

A nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, a constituição de cidadãos no papel de sujeitos sociais ativos, e, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente.

Nesse contexto, pode-se dizer que há alguns anos, a participação comunitária para o desenvolvimento econômico e social era tema polêmico, onde várias controvérsias eram facilmente suscetível a

simples rotulagens ideológicas, uma das suas principais críticas era considerá-la como teoria utópica, sem sentido de realidade. Hoje em dia, a participação está cada vez mais institucionalizada, sendo uma estratégia imprescindível na abordagem dos problemas de ordem econômica e social. (KLIKSBURG, 2005) Pela “transição pós-democrática no Brasil e pelas pressões de uma sociedade civil mais ativa e mais organizada, foram sendo criados novos espaços públicos de interação, mas principalmente de negociação.” (JACOBI, 2002, p.447).

Para Boisier (2011), a globalização exige que a participação seja agora veloz, quanto à decisão. Não se quer que a discussão trabalhe com o tempo fora do contexto que se está inserido contemporaneamente, fazendo perder oportunidades que passam a frente dos tomadores de decisões.

Corroborando quanto aos fatores históricos, a nova sociedade e a nova economia requerem mais exigências, como empreendedorismo difuso, redes, informação e conhecimento. Nesta, as condições garantidas não são de tutela, mas sim na representação e a igualdade quanto à paridade, ou seja, a relação necessária para garantir a intersubjetividade junto com atores diversos. (VOLPI, 2004)

Essa transformação igualitária gera transformações na dinâmica de gestão e a institucionalização de práticas tornando legítima a participação cidadina, sendo direta ou indiretamente, associadas à maior eficiência das ações governamentais. (JACOBI, 2002)

Para que a igualdade aconteça, o princípio da participação deve garantir os direitos necessários a essa participação, entre os quais o direito de voto, de associação de expressão política, de ser eleito, assim como de colocar condições iguais para o exercício do voto e participação nas eleições (COHEN, 1998).

A participação nas eleições, também colocada por Pires (2011) ressalta que a participação deve acontecer através da eleição de seus representantes pelas audiências públicas, existindo uma relação de identidade entre os representantes no conselho consultivo e deliberativo de seus representados. Na sociedade civil um representante não pode representar a si mesmo.

Trabalhando em casos empíricos de participação Kliksberg (1998) cita exemplos como da casa da prefeitura de Porto Alegre, também trabalhado por Fedozzi (1999); Souza Santos (2002); Marquetti (2012) que desenvolveu um sistema participativo onde os cidadãos decidem para onde serão aplicados os investimentos municipais. Nesses casos houve uma real transferência de poder de decisão para a comunidade, diferentemente de outras simulações de participação, onde

se promete à comunidade deixá-la participar, no entanto acabam se limitando a declarações secundárias, provocando uma “frustração” para os cidadãos.

O exemplo mostra que o envolvimento de comunidades que se pretende ajudar com programas de participação, auxilia no estabelecimento de suas necessidades prioritárias, criando um fluxo de informação que pode ser crucial para a gestão, incentivando a ideias inovadoras, assim como uma avaliação contínua do andamento do programa. Por fim o autor ressalta que a participação previne o advento quase não superável da possibilidade de corrupção (KLIKSBURG, 1998).

Relatando um contraponto dessa política pública, Paula (2005, p.45) fala que no âmbito da vertente societal essas experiências participativas como, por exemplo, os Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo, tem características de participação social, entretanto “essas manifestações apresentam limites e ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado”.

Partindo para o aspecto da representação do cidadão através da opinião pública, Chauí (2006, p.280) comenta:

Opinião pública consiste, agora, no direito de alguns cidadãos ao “uso público da razão” para exprimir a verdade, que é universal e comum a todos os indivíduos, mesmo que uns não conheçam ou precisem, das luzes racionais de outros, e sobretudo para exprimir a vontade geral, superior à vontade individual de cada um e à mera soma de vontades singulares ou a vontade de todos.

Portanto, a opinião pública passa a ter duas faces que se complementam, a primeira é o “conjunto das ideias, regras, valores e práticas definidas pelo poder público” (CHAUI, 2006, p. 280), ou seja, efetuado através do espaço público, como as escolas. A segunda é o conjunto conflitante das opiniões dos especialistas assumindo o papel de informação, é tanto opinião pública do interesse geral, opinião dos cidadãos expressados em pensamento e palavras, é expressão pública do direito civil e, portanto, a manifestação democrática (CHAUI, 2006).

Para Habermas (2003, p. 275) a opinião pública exprime:

[...] algo que assume outro significado caso ela seja apelada como uma instância crítica em relação à publicidade no exercício do poder político e social normativamente exigida ou como uma instância receptora da relação com a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo, sendo ela utilizada para pessoas e instituições, bens de consumo e programa.

Nesse sentido, a opinião pública está relacionada com dois sentidos de publicidade a crítica, e a manipulativa, assim como dois conceitos de opinião pública. A representativa, que trabalha com a ideia de um público pensante e outro que proclama, e a opinião pública formada por conceitos dominantes de um governo, que segundo Habermas (2003, p.277) “reina, mas não governa”.

Analisando nesse momento a origem da participação Kliksberg (1998) entende que o Estado deve gerar iniciativas que promovam a participação ativa neste esforço dos atores sociais básicos, empresa privada, sindicatos, universidades e da sociedade civil em todas as suas expressões.

Entretanto, “na ideologia liberal, o Estado não é o único a ocupar o espaço público. É poder público, mas não é a totalidade do público. A sociedade civil, espaço privado do mercado, também vem a público e ocupa o espaço público através da opinião pública.” (CHAUI, 2006, p. 279).

Em consonância com o autor anterior, Demo (1988, p.100) comenta que:

A participação da sociedade civil tem como intuito prioritário o atendimento as suas demandas. Sabendo que o Estado, por si só, não atende a todas as pessoas, o engajamento social da população acaba por desenvolver movimentos próprios no sentido de buscar modificar a realidade, tentando provocar pequenas transformações.

Para Salm, Ribeiro e Menegasso (2007) isso não significa que o resultado dos processos políticos é tratado de maneira errônea ou que os gestores públicos devam abstrair seu pensamento crítico tomando como verdade somente a palavra do cidadão, pelo contrário, significa que os

administradores públicos devem trabalhar, assegurando que os cidadãos participem em todos os estágios do governo e não somente nas eleições.

A participação então acontece para que o indivíduo não aja na primeira pessoa na construção do seu sistema de relações, do seu social e organizacional, atuando como terminal de uma multidão de relações caótica e não pré-ordenadas. Isso segundo Volpi (2004) é característica de uma espécie de nomadismo de um indivíduo plural que transita nos lugares. A adoção de um ponto de vista individualista e privado, é capaz de suprir e redefinir o significado coletivo da participação social, antes ligado à solidariedade (DAGNINO, 2004).

Nesse contexto, a participação não poderá ser somente o lugar de diminuição das diversidades e das dissonâncias em uma perspectiva mais igualitária, na divisão dos direitos e deveres que permeiam. Isso nasce devido ao antagonismo clássico entre capital-trabalho, lucros e salários nas grandes organizações da sociedade industrial (VOLPI, 2004). Antagonismo, esse, constituinte da sociedade capitalista, que divide a esfera econômica e a esfera política do poder. Separação, legível na essência, invisível na aparência das relações sociais e nas peculiaridades da dominação política, como algo distinto da autoridade (CHAUI, 2006).

Essa dominação, invisível na aparência das relações sociais, trabalhada também como uma “capa da participação”:

O poder trabalha por disfarces, não costuma vir a público sem mascara, porque seria surpreendido em sua fome de imposição. O poder não pode chegar a seu destino como poder; por isso, com frequência, usa a capa da participação. Este é o seu melhor disfarce. [...] Toda proposta participativa significa divisão de poder, se tiver um mínimo de autenticidade. Não está na lógica do poder dar-se em divisão, repartir-se, mas, ao contrário, concentrar-se. (DEMO, 1988, p.101-102).

Assim, a participação é necessária para criar condições de autodeterminação. Somente existe participação se esta for conquistada, não podendo ser outorgada, imposta. Porque participar é um processo, tem começo, meio e recomeço, não é um produto acabado (DEMO, 1988).

Para Demo (1988), o espelho de uma de uma sociedade é reflexo de seus canais de participação, no sentido das oportunidades e processos

que levam os cidadãos a participar. Ele separa os canais de participação em cinco categorias: a) organização da sociedade civil; b) planejamento participativo; c) educação básica; d) identidade cultura comunitária; e) conquista de direitos.

Outro modelo de participação, o de Jacobi (2002) traz duas características, a primeira tratada da sociedade se comunicando com o estado e a segunda entende que o fortalecimento e desenvolvimento da autonomia dos cidadãos dar-se-á através da participação social.

Semelhante ao modelo anterior, a participação na gestão social trabalha para que transferência de poder aconteça e que a participação cidadã seja efetivada para a tomada de decisão. Estar presente em todos os momentos de implementação de uma política pública é primordial nos processos decisórios participativo, de arranjos institucionais que consolidem a democracia deliberativa. (TENÓRIO, 2011).

Nesse sentido, para Tenório e Rozemberg (1997) a participação deve ter os seguintes pressupostos: Consciência sobre atos: possui compreensão sobre o processo que está vivenciando; Forma de assegurá-la: a participação não pode ser forçada nem aceita como esmola; Voluntariedade: envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo.

Numa instância deliberativa, vários fatores influenciam o nível de participação dos atores. Secchi e Plebani (2006) trabalharam nessas variáveis, buscando entender como essas influenciam para uma decisão de melhor no processo deliberativo (Quadro 5 - Fatores e seus efeitos nos níveis de participação deliberativos).

Para os autores, alguns fatores influenciam positivamente (competência, motivação e legitimidade) e outros negativamente (custo de decisões coletivas, urgência). Entretanto, olhando para uma situação em que se aparece todos esses fatores, o sistema se torna altamente complexo. Exemplificando eles colocam uma situação onde vários atores são competentes. Ao mesmo tempo em que se têm membros de alto conhecimento para uma decisão mais concisa, aumenta uma série de custos de decisões coletivas que pode acabar influenciando negativamente.

Nesse capítulo de participação, pôde-se ver que a característica da participação na América Latina e no Brasil teve Legitimidade de caráter Moral. No entanto de alguns anos pra cá, como coloca Jacobi (2002), muitas ações participativas surgiram ampliando o espaço público dos cidadãos. Verificou-se também alguns aspectos da opinião pública, assim como quem deve ser o protagonista no desenvolvimento de uma sociedade mais participativa. Também foram mostrados alguns modelos

de participação, com muitas semelhanças, nesse trabalho o modelo que será tomado como base será o de participação da cidadania deliberativa e da gestão social, que pressupõem conforme Tenório Rozemberg (1997) Consciência sobre atos; Forma de assegurá-la; Voluntariedade. Por fim, verificou-se a complexidade de uma decisão em instâncias deliberativas. Para que se possa tomar uma decisão mais concisa, Secchi e Plebani (2006) emanam diversas variáveis, que ao colocadas em conjunto demonstram a complexidade inerente em várias situações na tomada de decisão deliberativa.

Quadro 5: Fatores e seus efeitos nos níveis de participação deliberativos.

Fatores		Efeito no nível de participação
Fatores relacionados com a decisão	Conhecimento Técnico	(Influi positivamente) Para decisões não programadas
		(Influi negativamente) Para decisões programadas
	Existência de Legitimidade (decisão importante)	Influi positivamente
	Urgência	Influi negativamente
Fatores relacionados com os participantes	Competência dos atores	Influi positivamente
	Motivação	Influi positivamente
	Custo de decisões coletivas	Influi negativamente

Fonte: Traduzido de Secchi e Plebani (2006, p.13-14)

O próximo tópico irá trabalhar os conceitos de Territórios, já que o PTC trabalha com a visão territorial de gestão.

2.3 Território

Trabalhar o conceito de Território implica ampliar as fronteiras do conhecimento, embarcando nos estudos da Geografia Moderna, entretanto sem colocar de lado os estudos organizacionais, pois esses também influenciaram a presente denominação sobre o Território.

Os primeiros trabalhos sobre território datam o Século XIX tendo como precursor o Etnólogo Friedrich Ratzel. A idéia de Ratzel era que

existia uma estreita ligação entre solo (território) e o Estado, nesse sentido o elemento fundador, formador do Território é o Estado, tratado como se esse fosse o núcleo do poder (RAFFESTIN, 1993).

Entretanto, como coloca Raffestin (1993, p. 4) "É preciso dissipar a frequente confusão entre Estado e poder. O poder nasce muito cedo, junto com a história que contribui para fazer". Ao contrário de Ratzel, Claude Raffestin entende poder como uma forma multidimensional, e essa postura incentiva um olhar para as relações quotidianas, para as relações de poder em todas as escalas, dentro e fora do território nacional. (FERNANDES, 2012).

De modo bem genérico, com algumas raras exceções, a geografia política no século XX foi uma geografia do Estado. Em certo sentido, uma geografia política unidimensional que não quis ver no fato político mais que uma expressão do Estado. Na realidade, o fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixa de ser um centro de conflitos e de oposições — em resumo, um lugar de relações de poder que, apesar de dessimétricas, não deixam de ser presentes e reais. Mas a geografia do Estado apagou esses conflitos, que apesar de tudo continuam a existir em todos os níveis relacionais que postulam uma geografia política multidimensional. Essa geografia do Estado foi um fator de ordem ao privilegiar o concebido, em detrimento do vivido. Só a análise relacional pode ultrapassar essa dicotomia concebido-vivido. (RAFFESTIN, 1993, p.9).

Essa concepção de poder, influenciada pelos estudos de Foucault, trazem uma nova perspectiva na formação de um Território. O que antes (o território) era visto como uma área pertencente ao estado, hoje é visto como uma área construída por vários atores, campo público, privado, sociedade civil, dentre outros.

Mas como que esse ator domina o espaço? Para responder essa pergunta de caráter complexo evoca-se o conceito de espaço:

Espaço e território não são termos equivalentes. Por têlos usado sem critério, os geógrafos criaram grandes confusões em suas análises, ao mesmo tempo que, justamente por isso, se privavam de

distinções úteis e necessárias. [...] É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p.143).

Corroborando, Santos (2006) vê o espaço como um conjunto de fixos e fluxos. Os fixos fixados em cada lugar permitem ações que modifiquem o próprio lugar, (interno). Fluxos (externos) que renovam e redefinem o local, ou seja, os fixos são os objetos da natureza, enquanto os fluxos são os que modificam aquele espaço, que vem além daquele fixo. O espaço, portanto é algo maior ao território, enquanto o primeiro abrange áreas ainda não situadas por laços de poder, o território já apresenta a ação de um ou mais atores apropriando-se do Território (ANDRADE, 1995; SANTOS, 2006).

Nesse contexto dos atores, pode-se criar uma diferenciação entre o poder formal, institucional e poder informal advindo dos movimentos sociais. O formal seria aquele da instituição política, vinculada à ideia da esfera municipal, estadual e federal; e o poder informal é o da sociedade civil organizada, incorporado no papel dos movimentos sociais diversos e de seus representantes junto às três esferas antes citadas (SILVA, 2009).

Além dos atores, existem fatores que determinam a territorialização de um espaço. O processo de construção do território é constituído pelo movimento histórico e por simultaneidades. (SAQUET, 2007; SANTOS, 2006). Existe um movimento constante que se materializa no cotidiano e no território, centrado na intersecção entre os tempos histórico e coexistente (multe escalar), movimento esse que é fruto de determinações territoriais, materiais e imateriais, ao mesmo tempo, de contradições sociais. “No território há uma conjugação entre aspectos da **economia, da política, da cultura** e da **natureza** exterior ao homem” (SAQUET, 2007, p.2) (grifo nosso). As três primeiras vertentes são explicadas por Haesbart (2004, p.18)

1)jurídico-política, segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”;

2)cultural(ista),que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”: 3)econômica, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho.”

Com isso, pode-se perceber que o território é um espaço construído pelas diversas forças na sociedade. Através desse conceito de território, junto com os trabalhos sobre desenvolvimento, que vieram as fundamentações para o próximo conceito a ser trabalhado, desenvolvimento territorial.

2.3.1 *Desenvolvimento Territorial*

Existe uma corrente das teorias políticas que reconhece que os atores não vinculados ao estado fortificam cada vez mais uma legitimidade para defender e promover o bem público (DALLABRIDA, 2011a).

Essas populações passaram então a assumir com autonomia crescente, a busca de soluções originais no que diz respeito à gestão local dos recursos naturais de uso comum, às opções de dinamização socioeconômica, e à organização do trabalho produtivo, contrapondo-se a passividade gerada pela globalização de inspiração neoliberal. Instaurou-se assim uma nova lógica de organização *territorial* do desenvolvimento. (VIEIRA, 2009).

O Estado passou então de detentor, exclusivamente, do monopólio da promoção do bem público, para articulador do espaço público constituído de uma rede complexa de interesses, de interações entre atores e escalões de intervenção política, também teria atuação legítima nas decisões para o bem comum (DALLABRIDA, 2011a).

Apesar dessa transferência de poder, essa não é uma força para fazer uma revolução, sendo suficiente apenas para modificações de parâmetros do modo de desenvolvimento, não contra o sistema (BOISER, 2004).

Constata-se portanto, que apesar da sociedade contemporânea impor limitações à participação, essa é resultado primordialmente de seu desenho do projeto coletivo de desenvolvimento territorial, que por ser

coletivo, acaba sendo consequentemente participativo. (BOISIER, 2011).

Bonal e Maluf (2009) fazem um relato temporal das políticas brasileira de desenvolvimento territorial. Seu início se deu através de complexos fatores históricos do governo neoliberal como a liberalização comercial e a reforma das instituições públicas federais; a resolução da crise monetária em 1994, após sucessivos planos; a reforma fiscal em 1998; a privatização de empresas públicas; o tratamento da crise da dívida; e com a criação da Constituição de 1988.

A segunda linha de desenvolvimento surgiu através das influências da agricultura familiar como categoria sociopolítica, negociando junto ao Estado a elaboração de políticas públicas específicas, e pelo processo de reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais que acabaram reduzindo a capacidade de ação durante o período militar que o Desenvolvimento Territorial acabou fazendo parte das políticas públicas rurais e territoriais no Brasil. (BONAL; MALUF, 2009).

Atualmente conforme os autores anteriores, estamos na a terceira linha do desenvolvimento territorial brasileiro marcado principalmente pela:

[...] institucionalidade dos programas e ações, começando pela questão da existência e eficácia dos espaços institucionais de interlocução intra-governo e com a sociedade, incluindo a dimensão da participação dos atores sociais em geral e das famílias rurais em particular. Esses espaços canalizam vários mecanismos de coordenação entre as modalidades de um mesmo programa, entre programas distintos e entre as esferas de governo ou planos de ação. Nesse ponto, ganha destaque a interação entre as diretrizes gerais (nacionais) dos programas, nas quais podem estar contemplados elementos dos enfoques da MFA e de desenvolvimento sustentável, e as perspectivas dos atores locais. Vale dizer, a interação inclui complementaridades e tensões bidirecionais entre as diretrizes (“de cima para baixo”) e os interesses locais (“de baixo para cima”). A respeito desse último ponto, resta por ser verificada como se dá a incorporação do território nas estratégias e demandas de política dos atores não-

governamentais. (BONAL; MALUF, 2009, p. 247).

Nesse sentido, a descentralização contribui para aumentar a governança do sistema permitindo a difusão do conflito pelo poder. A participação, descentralização e governança estão configuradas como um tripé para a legitimidade, a ética e a eficiência da democracia contemporânea. (BOISIER, 2011).

Como o conceito de território já foi discutido anteriormente, será trabalhado sobre o desenvolvimento para se definir o que é Desenvolvimento Territorial.

Para Dallabrida (2011b), a questão do desenvolvimento teve como base os fisiocratas, representados por teorias em leis naturais, seguindo a ordem de Deus, passando também pelos economistas clássicos (Adam Smith, Thomam Robert Malthus, David Ricardo e John Stuart Mill), mostrando sua preocupação com a qualidade de vida da população.

Posteriormente, grandes pensadores influenciaram os aspectos teóricos do desenvolvimento, como Marshall, Schumpeter, Keynes, Marx, Neomarxismo, essas que ainda influenciam as abordagens teóricas sobre tema (DALLABRIDA, 2011b).

Entretanto, a dificuldade que existe em lidar com a teoria natural do desenvolvimento em nossos dias, Schumpeter quando criou sua teoria (antes da primeira guerra mundial) tinha uma perspectiva do fenômeno inteiramente distinta daquela que temos hoje (FURTADO, 1951).

Uma das teorias mais contemporâneas é trabalhada por Sachs (1995), que distingue o desenvolvimento em três abordagens. **A econômica**, que advém das teorias dos autores anteriores, baseado em um capitalismo selvagem, mas que de certa forma alcança o desenvolvimento. **O Social**, que trabalha com um conceito socialmente benigno, entretanto é instável, mudando muito rapidamente. **O ecológico** que pressupõem o equilíbrio da natureza, entretanto não é socialmente benigno. Vale ressaltar que esses modelos se articulam de várias formas nos dias de hoje, reunindo o poder público, privado e os atores sociais.

Outros fatores também contribuíram para a emergência do referencial de desenvolvimento que envolve economia, ecologia e o social. O primeiro é a contestação progressiva do modelo de desenvolvimento que prevalecia desde os anos 1930. Como se sabe, as razões desta contestação estão ligadas à crise do processo de

desenvolvimento econômico nos anos 1980. Um segundo fator, resultante do anterior, foi a emergência da noção de governança, a qual pode ser entendida como processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições com vistas a realizar objetivos definidos e discutidos coletivamente (BONNAL; MALUF, 2005).

Baseado nessa última escola desenvolvimentista define-se o conceito de desenvolvimento territorial:

[...] um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população. (DALLABRIDA, 2010, p.111)

Demonstrando a complexidade de fatores do desenvolvimento territorial, Boisier (2004) coloca que o crescimento econômico exógeno através do desenvolvimento territorial, depende de seis fatores: a acumulação de capital, de progresso técnico e capital humano, a política nacional, o projeto de ordenamento territorial e a demanda externa.

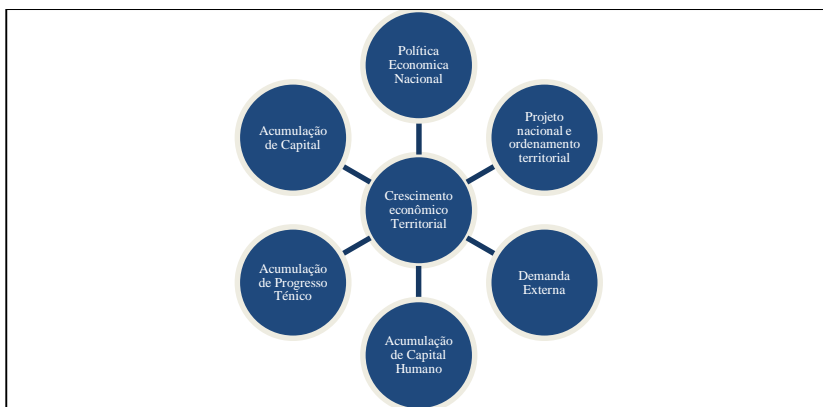


Figura 3: Modelo de desenvolvimento territorial exógeno.

Fonte: Adaptado e traduzido de Boisier (2004, p.35).

Como a política pública Territórios da Cidadania trabalha, no papel, com a descentralização de poder, o último tópico dessa fundamentação teórica será sobre a Descentralização.

2.3.2 Descentralização

O debate sobre descentralização, desconcentração e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento é atual, apresentando diversas vertentes, apesar de precisar de diversos avanços críticos. (ZIMMERMANN; DALLABRIDA, 2011; BRANDÃO, 2011).

No entanto, é quase um consenso entre os teóricos do tema, de que a paternidade da ideia sobre descentralização como forma mais adequada de se organizar o exercício da democracia é de Alexis Tocqueville. A partir da observação e análise da formação histórico-social da Nova Inglaterra foram criados os aportes teóricos do autor, que também influenciaram os princípios e organização básica dos Estados Unidos. (DALLABRIDA, 2011b).

O conceito de descentralização, como foi colocado, é difuso apresentando diversas vertentes, Brandão (2011, p.115) descreve um dos conceitos mais empregados pelos autores:

Instrumento democrático de distribuição de autonomia, meio viabilizador de maior participação cidadã, mecanismo de transferência de atribuições e de delegação de tarefas, capaz de multiplicar as estruturas de poder, realizando a transferência espacial de decisões, numa espécie de “dê ou re-hierarquização” de relações intergovernamentais, que lograria mudanças nas estruturas e estratégias e a redistribuição territorial de poder.

Para mostrar as diferentes correntes e enfoques da descentralização de Dallabrida (2011b) expõe em seu trabalho essas diversas teorias, aqui compiladas no Quadro 6 - teorias e enfoques da descentralização:

Quadro 6: Teorias e enfoques da descentralização.

Teoria/Enfoque ¹	Característica
A aproximação Econômica	Essa teoria procura estudar o problema de provisão de bens

	públicos, mais precisamente, a partir do federalismo fiscal. Autores que trabalham nessa concepção Montecinos (2005); Samuelson (1954), Tiebout (1956)
Teoria da Escolha Pública	A forma como as instituições estatais tomam as suas decisões. A ideia fundamental é que o processo de escolha coletiva é uma opção frente à da escolha privada, a simples busca do interesse individual não basta para se chegar a uma adequada distribuição dos bens públicos, nem as regras do livre mercado seriam adequados para servirem de referência. Autores que trabalham nessa concepção Müller (1979); Schumpeter (1984)
O Modelo principal-agente	Estuda a modalidade de contrato que se estabelece entre o principal e o agente e os custos para se fazer com que sejam cumpridas as cláusulas. Serve para analisar o funcionamento de um Estado descentralizado, complementando a teoria da Escolha Pública, na medida em que os governos locais tem mais informações sobre as condições locais e suas prioridades. Autores: Fleury (1999) Campbell, Peterson e Braharz (1991)
Neoinstitucionalismo, desenvolvimento local e descentralização.	O modelo defende que para que o mercado funcione de forma adequada, é indispensável um contrato social mediante o qual se definam normas para que todos possam obedecer os mecanismos e cumpri-los. O Desenvolvimento econômico dependeria não somente do inter-relacionamento entre organizações, que podem ser políticas, sociais ou culturais, assim como as instituições qualificadas auxiliariam os processos de descentralização. Autores: North (1990) Finot (2001)
Aproximação Político Administrativa	Trata de um debate de diversas

	vertentes e de diferentes interpretações sobre a descentralização da tomada de decisão, diferenciando-a (alguns autores) da desconcentração. A descentralização se difere da desconcentração no que toca a transferência de autoridade, sendo a primeira eleita e a segunda designada. Autores que trabalham esse pensamento: Boisier (2004); Palma e Rufan (1989)
Enfoque Sociológico	Procura analisar os aspectos e processos da vida social e democrática dos países ou regiões, como, por exemplo, na recuperação da participação social ou cidadã, na provisão dos serviços sociais, no fortalecimento da governabilidade democrática da sociedade civil e nos movimento sociais.
Enfoque da Nova Gestão Pública	Considera a descentralização como um desafio para uma nova administração Pública, considerada esta mais eficiente, de qualidade e estratégica. A descentralização como uma tendência instrumental para a liberação do potencial gerencial da administração pública, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou seja foca na modernização administrativa.
Enfoque Politológico	Procura analisar e explicar as principais causas e consequências que originaram a descentralização na América Latina.
Enfoque Jurídico Legal	O foco da abordagem jurídica é centrado na relação entre os entes federados, distribuindo competências em pessoas físicas ou jurídicas distintas.

Fonte: Adaptado¹ de Dallabrida, (2011b, p. 41-48).

Como pode ser visto, distintos focos de análises formam as teorias de descentralização, já estudadas há muitos anos. No Brasil, somente a partir da Constituição de 1988 que as práticas descentralizadas acabaram se tornando realidade. (ZIMMERMAN; DALLABRIDA, 2011) Antes a herança do federalismo enquanto pacto territorial de poder acabou promovendo centralização e concentração do mesmo, num país continental e com tantas heterogeneidades estruturais marcantes acabou-se criando impasses e desafios para articulação de um modelo descentralizado e participativo.

(BRANDÃO, 2011).

Complementando, Zimmerman e Dallabrida (2011) colocam que no campo político o processo de descentralização percorreu caminhos tortuosos. Historicamente no Brasil, a União tem exercido uma centralização política, administrativa e financeira muito forte. Com a descentralização de diversos serviços, sem a descentralização proporcional de recursos, muitos municípios adotaram a cooperação, via consórcios intermunicipais como alternativa para atender as demandas regionais e locais.

Hoje, promover práticas gerenciais comprometidas com a democratização das relações interinstitucionais tem sido uma crescente realidade uma vez que atores, que antes eram excluídos do espaço público decisório agora consolidam seu poder político, tratando-se de uma inovação no âmbito político. (ZIMMERMAN; DALLABRIDA, 2011).

Essa inovação, marcada pelo fenômeno da descentralização e da gestão social ocorre quando o governo, seja estadual ou federal, transfere a competência de aplicação de recurso no nível territorial ou municipal, por meio de arranjos institucionais congregados de forma isonômica o poder público, o setor privado da economia e a sociedade organizada. (TENÓRIO, 2011).

Obviamente, não se pode ter a ilusão de que a prática democrática venha galgar tais patamares num curto espaço de tempo. Enquanto isso não ocorre, experiências de conselhos ou fóruns regionais de desenvolvimento no Brasil deverão continuar sendo os canais privilegiados de comunicação para o exercício da democracia cidadã, quanto aos interesses públicos. (DALLABRIDA, 2011b).

Nesse sentido, apesar dessas evidências pontuais, como os casos dos conselhos municipais, dos orçamentos participativos e de outras inovações no compartilhamento de decisões, o estado da política decisória no Brasil ainda precisa de atos e hábitos que estimulem o agir

de forma democrática, de uma sociedade deliberativa. (TENÓRIO, 2011)

Portanto, a Gestão Social de territórios implica a projeção de arranjos institucionais facilitadores assim como da interação dos atores transformando interesses particulares em vontade pública, reforçando a ideia de que os processos decisórios devem ser compartilhados por diferentes atores de forma isonômica, contribuindo para a sustentabilidade de determinado território. (TENÓRIO, 2011)

Com isso conclui-se que, práticas gerenciais, originadas por processos de deliberação aliadas com colegiados, como no caso dos Territórios da Cidadania tem seu potencial ampliado no nível local e global, esses casos os atores não possuem somente o poder do voto, mas sim de deliberar acerca de espaço público no qual o cidadão vive, trabalhando tanto a gestão social, quanto a descentralização para que, os cidadãos passem a agir de forma democrática, de uma sociedade deliberativa. (TENÓRIO, 2011)

Para finalizar, criou-se um resumo (Figura 4 - Resumo das teorias trabalhadas) sobre as principais teorias abordadas. Em continuação, o próximo capítulo irá tratar da metodologia dessa pesquisa.



Figura 4: Resumo das teorias trabalhadas.
Fonte: Elaborado pelo autor.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Serão apresentados nesse capítulo os procedimentos metodológicos dessa pesquisa.

3.1 Delineamento da pesquisa

Para que seja indicada a metodologia adequada, deve-se caracterizar os princípios da pesquisa. Em primeira instância esse trabalho é caracterizado como aplicado, pois “toma certas leis ou teorias mais amplas como ponto de partida, e tem por objetivo, investigar, comprovar, ou rejeitar hipóteses sugeridas pelos modelos teóricos”. (RUIZ, 2002, p.50).

A segunda classificação, em relação à abordagem quantitativa e qualitativa, essa pesquisa teve como base, predominantemente dados qualitativo. Segundo a perspectiva qualitativa, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. O pesquisador vai a campo para captar, de certa forma, o fenômeno a partir da perspectiva dos atores envolvidos, considerando todos os pontos de vista relevantes. (GODOY, 1995) “Por sua capacidade de fazer emergir aspectos novos, de ir ao fundo do significado e de estar na perspectiva do sujeito, são aptos para descobrir novos nexos e explicar significados.” (SERAPIONI, 2000, p. 190)

Utilizando a classificação de Roesch (1999), em relação ao método (delineamento) desse trabalho, foram utilizados tanto pesquisa descritiva, quanto estudo de caso.

A pesquisa descritiva, tem o intuito de descrever características de uma determinada população ou fenômeno, assim como estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2007; RICHARDSON, 2007). Esse método de pesquisa, foi escolhido para levantar alguns dados das populações, visando estabelecer relações com o estudo de caso em si.

Para Yin (2010), o estudo de caso como método de pesquisa, e pode ser usado em muitas situações, para contribuir com o conhecimento de fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionais. O objetivo de se usar o método de estudo de caso surge com o desejo de entender os fenômenos sociais complexos.

Complementado, Stake (2000) coloca que os estudos de casos, não são somente qualitativo muito menos algo “novo”, não são uma

escolha metodológica, mas sim uma escolha do que se quer ser estudado. O autor também faz distinção em três tipos de estudo de caso: a) intrínscico: que a escolha representa o interesse do pesquisador, não somente para criar uma teoria; b) instrumental: que serve para compreender algo mais amplo, geralmente utilizado para generalização c) multicaso: estudo de vários casos individuais para uma melhor compreensão do todo.

Yin (2010) também coloca três pretextos de se escolher um estudo de caso. O primeiro, para se testar uma teoria no campo, a segunda, por ser um caso distinto dos outros, e por fim por esse ser revelador totalmente inovador e nunca estudado na ciência.

O estudo de caso aqui proposto, tem a característica de testar uma teoria em campo conforme Yin (2010), assim como na nomenclatura de Stake (2000) esse é intrínscico, por representar um objeto de interesse do pesquisador.

O próximo tópico da metodologia, irá tratar o universo, a amostra e quais técnicas serão usadas para atingir os objetivos.

3.2 Universo, amostra e técnicas de coleta de dados

Define-se população, como “conjunto de elementos que formam o universo de nosso estudo e que queremos abranger no nosso estudo. São os elementos para os quais desejamos que as conclusões oriundas da pesquisa sejam válidas”. (BARBETTA, 2005, p.25).

O universo da pesquisa, busca especificar a área da execução da pesquisa, a população da pesquisa, a amostra e determinação de seu tamanho e como serão selecionados os sujeitos da pesquisa. (RICHARDSON, 2007).

Em relação ao universo e a área dessa pesquisa, foram trabalhados os atores envolvidos nos processos e políticas participativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Território da Cidadania no Meio-Oeste do Contestado, nas políticas implantadas entre 2008 e 2012.

A escolha dos atores, da cidade, assim como do recorte temporal, aconteceu por meio de uma pré-pesquisa, através dos métodos de consulta documental e entrevistas com uma participante do colegiado Territorial do Meio Oeste do Contestado. Com a consulta documental do site dos Territórios da Cidadania, e a entrevista via telefone, posteriormente presencial de um dos Membros da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense, participante do colegiado

regional, se delimitou essa pesquisa em dois conselhos do tripé que forma a estrutura deliberativa dos Territórios da Cidadania no Meio Oeste do Contestado.

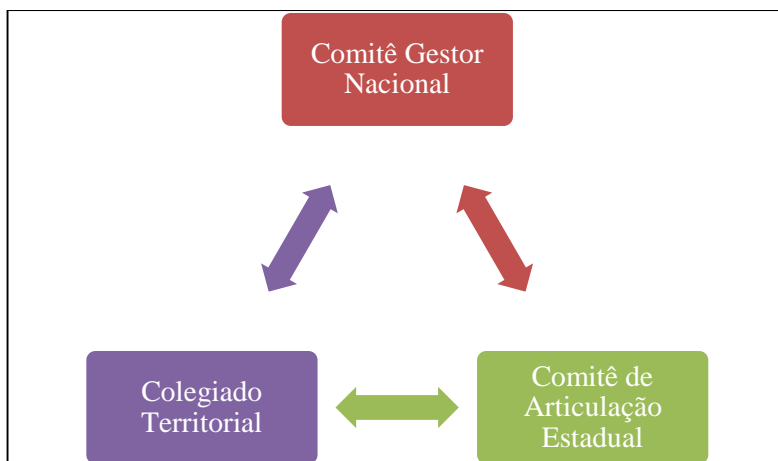


Figura 5: Instâncias de Gestão do Territórios da Cidadania.

Fonte: Brasil (2012).

Quadro 7: Entrevistados na pesquisa.

Entrevistado	Função TDC	Grupo
1	Futuro participante do Projeto em 2013	Não participa
2	Delegado	Grupo Fechado
3	Delegado	Grupo Aberto
4	Delegado	Grupo Fechado
5	Delegado	Grupo Aberto
6	Delegado	Grupo Fechado
7	Participante do Projeto	Grupo Aberto
8	Delegado	Grupo Fechado
9	Participante indireto do programa.	Não participa

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sendo assim, foram delimitados o Colegiado Territorial e o Comitê de Articulação Estadual, como fonte de coleta das informações, já que o comitê gestor nacional é composto pelos ministérios, o que tornaria inviável a coleta. Ressalta-se que a coleta aconteceu em Joaçaba e em Florianópolis, o primeiro pelo conjunto de atividade de articulação desenvolvidos pelos atores no local e o segundo por ser moradia de alguns dos representantes do MDA. No Quadro 7 - Entrevistados na pesquisa - a seguir estão representados os entrevistados dessa pesquisa:

Totalizaram no total 9 entrevistados, todas as entrevistas foram feitas no mês de outubro, com duração média de 45 minutos cada uma utilizando-se o roteiro de pre-formulado e semi-aberto (APENDICE A).

Nesse sentido, foram consultados novamente através de documentos do portal dos Territórios da Cidadania, Quais políticas públicas teriam relação com os princípios participativos da Gestão Social nos territórios da cidadania. Foram encontradas, nesse âmbito somente políticas participativas nos projetos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Como as informações disponibilizadas no site do MDA e dos Territórios da Cidadania eram de 2008 até 2010, utilizou-se esse recorte temporal como delimitador da pesquisa. No Quadro 8⁷ - Políticas públicas participativas nos territórios da cidadania - a seguir foram elencados quais políticas tinham relação com processos participativos.

Posteriormente, foram analisados (anexo B - Descrição das ações participativas do mda) como se encontravam aqueles projetos, assim como quem são beneficiados e responsáveis pela coordenação e articulação. Com essas informações, foram separadas em duas categorias (quanto aos beneficiados) conforme o próximo quadro (9 - Categorização das políticas públicas participativas nos territórios da cidadania).

⁷ No anexo A, foram relatados todos os projetos do MDA nos Territórios da Cidadania.

Quadro 8: Políticas públicas participativas nos territórios da cidadania.

Número	Ação Voltada a Participação
1	Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Complementar / 2008
2	Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica / 2008
3	Formação em Cooperativismo e Comercialização / 2008
4	Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2008, 2009.
5	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios / 2010
6	Formação de Agentes de Desenvolvimento / 2010
7	Capacitação e Formação em Políticas Públicas para Mulheres Rurais / 2009
8	ATER/Agricultores Familiares / 2008, 2009, 2010

Fonte: Adaptado de Brasil (2012).

Quadro 9: Categorização das políticas públicas participativas nos territórios da cidadania.

Número das políticas	Ação Voltada a Participação
1,2,3,4,5,6	Ações participativas (capacitação, formação, apoio, fortalecimento) aos membros do colegiado Territorial do Meio-Oeste do Contestado. Totalizando 50 pessoas no total.
7,8	Ações participativas (capacitação e apoio) a comunidade. (pequenos agricultores, ou aspirantes a agricultores 10.523 pessoas) (mulheres que trabalham no meio rural, totalizando 180 pessoas)

Fonte: Adaptado de Brasil (2012).

Portanto, as ações de numeração 1-8 foram levantadas nas entrevistas com os colegiados regionais e estaduais, além dos critérios que serão apresentados posteriormente de Tenório *et al* (2008c).

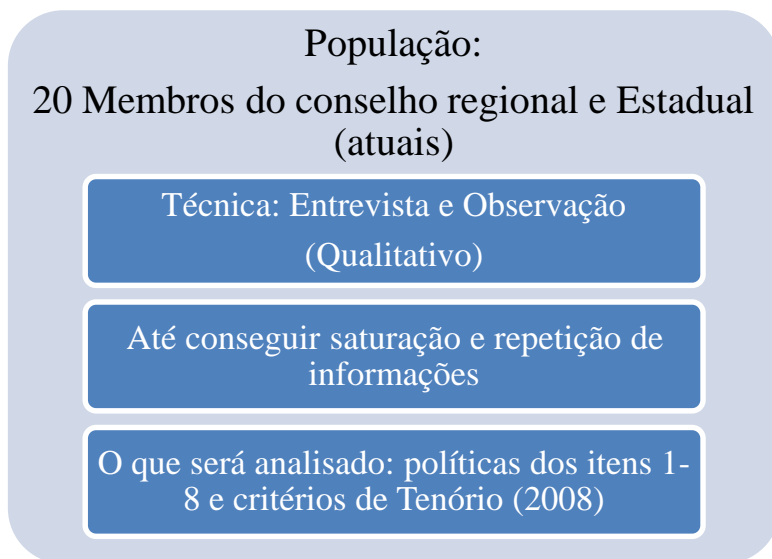


Figura 6: Delineamento da pesquisa da população.

Fonte: elaborado pelo autor.

Com o universo já apresentado, deve-se definir a amostra e as técnicas de coletas de dados de cada população. Na população, as informações foram coletadas até se obter saturações de respostas, ou seja, uma tentativa de censo. O critérios de escolha dos entrevistados foi por disponibilidade de acesso. As técnicas de coleta de dados foram tanto entrevistas semi-estruturada, observação, e análise documental.

A entrevista semi-estruturada, colocada por Richardson (2007) como entrevista guiada, é utilizada particularmente para descobrir que aspectos de uma determinada experiência, produzem mudanças nas pessoas expostas a ela. O pesquisador conhece previamente os aspectos que deseja pesquisar e com essas informações cria um guia, que pode ser alterado conforme o rumo da entrevista, o guia pode ser encontrado no Apendice A.

A observação, naturalmente, não é simplesmente olhar. Observar é destacar um conjunto caracterizando-o a partir de referencial teórico primeiramente eleito. Observar um fenômeno social significa separá-lo ou agrupá-lo para que se estude seus atos, atividades, significados, relações; etc. (TRIVIÑOS, 2006) Nesse caso, foram feitas observações quanto as instâncias deliberativas, suas configurações, quem participa, dentre outros fatores.

Quanto a análise documental, que envolvem documentos de meio eletrônico e físicos, foram analisados o portal do MDA, assim como documentos cedidos pelos representantes do ministério.

3.2.1 Categorias de análise

As categorias de análise, advém do conceito de cidadania deliberativa de Tenório *et al* (2008c, p. 395-396). “A definição de tais critérios emergiu de uma análise detalhada da bibliografia sobre o tema no intuito de identificar categorias que pudessem auxiliar na compreensão da participação cidadã na implementação de políticas públicas.”

Quadro 10: Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas.

Categorias	Crítérios
Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de Transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgão e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantido coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	Relação com processos participativos: interação com outros sistemas já existentes na região.
	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadão ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento

espaços decisões de política públicas	pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância de sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadão não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha dos representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: característica da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimento que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre resultados alcançados.

Fonte: Tenório *et al* (2008c, p.400-401).

Com influências de Habermas e com auxílio do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (IGOP) definiu-se através cidadania deliberativa, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em: **processos de discussão**, orientados pelos princípios da **inclusão**, do **pluralismo**, da **igualdade participativa**, da **autonomia** e do **bem comum**. Isso pode ser visto no Quadro 10 - Metodologia para avaliar processos decisórios deliberativos em políticas públicas).

Em relação à primeira categoria de análise, os processos de discussão, que ocorrem na esfera pública, pressupõem igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada. “Assim, este é um espaço intersubjetivo e comunicativo, possibilitando o entendimento mútuo” (TENÓRIO *et al*, 2008c, p.397). Os autores ainda separam em sete subcategorias, utilizando os preceitos da teoria do agir comunicativo de Habermas.

A segunda categoria de análise, a inclusão, considera que “o poder ilegítimo, que não representa o processo democrático, pode tomar espaços e assim favorecer a tendências endógenas do poder administrativo existentes nas localidades.” (TENÓRIO *et al*, 2008c, p.398). Implica-se que existe uma passagem de poder legítimo, através a inserção nos espaços decisórios públicos, representando interesses coletivos.

O pluralismo significa que no Estado, não existe uma fonte única de autoridade que seja competente em tudo e absolutamente abrangente, não existindo uma vontade política geral, pelo contrário, há múltiplas manifestações de caráter distintas. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO *apud* TENÓRIO *et al*, 2008c) Nesse caso, foram analisados não somente se existem atores privilegiados nos comitês, mas sim a existência de vários atores distintos, assim como o perfil desses.

A igualdade participativa pressupõe que qualquer indivíduo (cidadão) ou organização é capaz de influenciar as decisões tomadas via processo administrativo. (TENÓRIO *et al*, 2008c). Ele procura analisar desde como os representantes foram escolhidos, o discurso desses, e como eles intervém e acompanham na avaliação das políticas públicas.

Para Tenório *et al* (2008c, p.400) a autonomia, “possibilita o direito de escolha e/ou não aceitação das condições políticas, econômicas ou sociais vigentes.” Nesse projeto, foram analisados desde como se escolheram tais ideias, até se existe um perfil de liderança que acaba conflitando com o processo deliberativo.

O último item a ser analisado, denota “os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade oriundos da política pública” (TENÓRIO *et al*, 2008c, p.401). Nesse caso, foram analisado se o cidadão teve uma avaliação positiva sobre os resultados e se houve relação entre os objetivos planejados e realizados.

3.3 Método de análise dos dados

Esse tópico busca verificar como foram analisados e tratados os dados dessa pesquisa. Nesse trabalho, foi utilizadas a análise de conteúdo

A análise de conteúdo é colocada por Bardin (1977, p. 42), como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens.

Nesse sentido, a análise de conteúdo, é uma técnica científica e, como tal, determina características metodológicas: objetividade, sistematização e inferência. Portanto, baseia-se em organização das idéias, analisando posteriormente através das bases e teorias relevantes que sirvam de explicação para as descobertas do pesquisador (RICHARDSON, 2007).

Cronologicamente, conforme Gomes (1999), pode-se separar a análise de conteúdos em três fases: pré-análise e exploração do material; tratamento dos resultados obtidos; e interpretação.

Na primeira fase, segundo Minayo (1999), deve-se organizar o material a ser analisado. Nessa etapa, são definidos a unidade de registro, a unidade de contexto, trechos significativos e categorias. Nesse trabalho, foi descartado a etapa de categorização, por já se saber as categorias, definidas por Tenório *et al* (2008c).

A segunda fase, é o momento de aplicar o que foi definido na fase anterior, por isso a mais longa, tendo muitas vezes a necessidade de se fazer várias leituras de um mesmo material. (MINAYO, 1999).

A última etapa, ocorre a partir de princípios de tratamento quantitativo e, posteriormente a busca deve se voltar, para ideologias,

tendências e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando (MINAYO, 1999). Nessa pesquisa, foi analisado através da presença ou a ausência de um conjunto de características ou de uma característica numa determinada frase que é tomada em consideração (BARDIN, 1977). Além disso, os critérios foram analisados através de uma escala de 0-3, sendo que de 0 para nenhuma presença de gestão social e 3 para aproximação alta com os pressuposto da gestão social, que pode ser vista no Quadro 11 - Escala utilizada nas categorias.

Quadro 11: Escala utilizada nas categorias.

Escala	Correspondência
3	Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.
2	Aproximação média com os pressupostos da gestão social.
1	Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.
0	Nenhuma aproximação com os pressupostos da gestão social.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 Limitações

Esse trabalho apresenta a limitação quanto ao local e ao estudo de caso. Os Territórios da Cidadania, no Meio Oeste do Contestado, possuem duas associações a AMMOC e a AMAI, nesse caso só foi possível realizar entrevista com a AMMOC, pela dificuldade de acesso da AMAI.

Na categoria perfil não foi possível conseguir o perfil de todos os participantes pela dispersão dos atores ao longo do processo.

Destaca-se também a limitação dos pressupostos teóricos da Gestão Social. Como ainda é um paradigma em construção, essa pesquisa possui essa restrição.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Quanto ao programa Territórios da Cidadania

A política pública Territórios da Cidadania, instaurou-se no Brasil em 2008, com o objetivo de universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. (BRASIL, 2012).

Todavia, essa política pública é nada mais que uma “evolução” de uma política anterior, datada de 2003 e coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, chamada Territórios Rurais. O objetivo desse programa convergia com a da atual política pública, por estimular o desenvolvimento territorial sustentável em regiões desfavorecidas e com níveis abaixo da média de indicadores sociais. No entanto, o governo da época percebeu que não era possível trabalhar com o aspecto do desenvolvimento territorial sustentável somente com um ministério, uma vertente como coloca o **Entrevistado 4**:

“Com o desenvolvimento no âmbito do MDA, você tinha que pensar outras políticas que envolvem desenvolvimento nesse território, se quer pensar em saúde, educação, área social. Então você tinha que pensar o desenvolvimento rural além das divisas locais, municipais, porque nos municípios está claro que as políticas não dão conta para o desafio que é o seu desenvolvimento.”

Com esse pensamento, de relacionar as políticas de forma integrada trabalhando não somente o âmbito agrário, mas também a educação, a saúde, a área social nos territórios que acabou surgindo os Territórios da Cidadania, como comenta o **Entrevistado 4**:

“O grande desafio nosso na época principalmente pelo resultado, era articulação de políticas públicas, é aí o Territórios da Cidadania surge, nesse momento para atender esse anseio dos colegiados territoriais em discutir o movimento de forma mais ampla, além do rural e do agrário. Então ele (O Territórios da Cidadania) surgiu nessa época em 2008, foi apresentado esse programa pro Lula, e ele topou.”

A articulação das políticas públicas do PTC, no âmbito federal, envolveu ao todo 19 ministérios, ao contrário da política anterior que envolvia somente um, o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Esses ministérios (Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de relações Institucionais) trabalhavam através de suas particularidades, com o intuito de promover o desenvolvimento nas regiões.

No âmbito local, essa articulação acontece através do Comitê Gestor Nacional, que compreende os secretários executivos de cada um dos ministérios anteriormente citados, juntamente com o Colegiado Territorial e Comitê de Articulação Estadual como mostra a Figura 7 - Modelo de Gestão dos Territórios da Cidadania - (BRASIL, 2012):

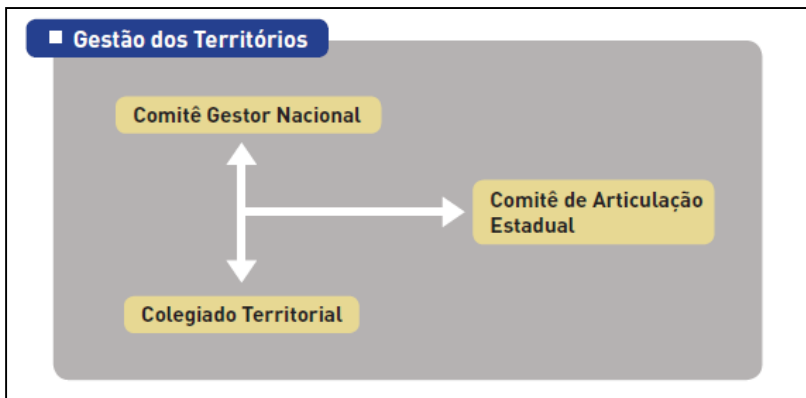


Figura 7: Modelo de Gestão dos Territórios da Cidadania.

Fonte: Brasil (2012).

O primeiro comitê, o estadual, é composto pelos órgãos federais que atuam em cada estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios. Tem como objetivo “apoiar a organização dos Territórios, fomentar a articulação e a integração de políticas públicas, assim como acompanhar a execução das ações do Programa.” (BRASIL, 2012, p.4).

Já o colegiado territorial é uma ação mais pública e em nível de território, composta por três (3) delegados da sociedade civil e por três (3) delegados do poder público. No Território do Meio Oeste do Contestado, por exemplo, constaram seis (6) delegados, além das

organizações da sociedade civil como líderes de sindicatos e cooperativa. Era com o colegiado que se criava o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. “Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa.” (BRASIL, 2012, p.4).

As propostas e demandas aconteciam através da articulação entre os dois comitês e o colegiado territorial, vide Figura 8 - Ciclo de planejamento e gestão do PTC. Primeiro o Governo Federal ou Estadual ofertava sua matriz com as propostas e ações do governo. Depois, através da discussão do colegiado Territorial, alocavam escolhiam as demandas e para quais cidades seriam elencadas, faziam o acompanhamento e monitoramento da avaliação de contribuições e, a cada ano, uma nova demanda do Governo era empregada.

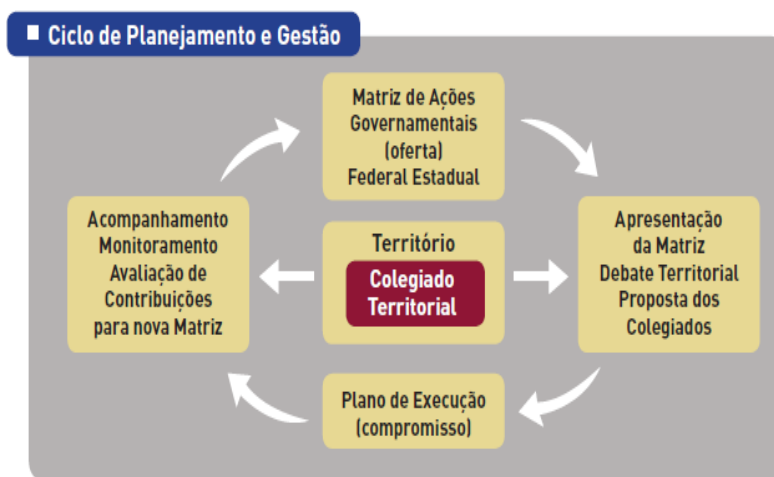


Figura 8: Ciclo de planejamento e gestão do PTC.

Fonte: Brasil (2012).

E quais são os critérios para a escolha de cada um dos 120 Territórios do programa? O programa definiu alguns critérios para participação dos territórios, no entanto, nem sempre esses precisam ser atendidos. Um exemplo é o território Catarinense do Meio Oeste do Contestado, o qual possui um IDH elevado de 0,81, não se encaixando no IDH médio ou baixo.

- a) Ser Território Rural, conforme o Programa desenvolvido pelo ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- b) Baixo ou Médio Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- c) Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária;
- d) Concentração de populações quilombolas e indígenas e de pescadores;
- e) Número de Beneficiários do Programa Bolsa Família;
- f) Número de municípios com baixo dinamismo Econômico;
- g) Ruralidade;
- h) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- i) Prioridades ou políticas de governo, como, Mesorregiões, Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco;
- j) Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação;
- k) Consulta aos estados, por meio dos comitês de articulação Estaduais na definição dos 60 Territórios da Cidadania beneficiados a partir de 2009. (BRASIL, 2012).

Como coloca Sachs (2010, s/nº) “O Território da Cidadania entra em uma nova era de combate a pobreza e das desigualdades sociais”. No total, o programa beneficiou 1852 municípios, 33% do Brasil, abrangendo uma população de 42,4 milhões de brasileiros, 13,1 milhões da população rural (46% do total), 1,9 milhão de Agricultores familiares (46%), 525,1 mil famílias de assentados (67%) 810 comunidades Quilombolas (66%) e 316 terras indígenas (52%) (BRASIL, 2012), sendo o programa desse tipo de maior magnitude no mundo (SACHS, 2010).

4.2 O território do Meio Oeste do Contestado – Reflexões acerca do conceito de Território

O conceito de Território de Identidade aqui proposto, pode emanar algumas inferências nas categorias trabalhada Tenório *et al* (2008C, p.400-401). A **Inclusão** (valorização cidadã e aceitação social, política e técnica); a **Igualdade Participativa** (avaliação participativa) e **Autonomia** (possibilidade de exercer a própria vontade e origem das preposições) podem ter, ou não, uma relação com as abordagens Teóricas e o que foi observado no campo de pesquisa.

Para começar essa análise evoca-se o conceito de território tratado nos documentos digitais do PTC:

O Território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica **econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica**. Maiores que o município e menores que o estado, os Territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade. Isso facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões. (BRASIL, 2012, p.3) (grifo nosso).

Destacando a primeira frase da citação anterior, “O Território é formado por um conjunto de municípios com mesma característica **econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica** (grifo nosso).” Verifica-se similaridade com os conceitos proposto por Saquet (2006 e 2007); Haesbart (2004); Silva (2009) que tratam o território como uma “conjugação entre aspectos da **economia, da política, da cultura** e da **natureza** exterior ao homem” (SAQUET, 2007, p.2).

Sendo assim, através da verificação documental do programa pode-se observar congruência entre o aspecto teórico e o empírico na formulação do Programa Territórios da Cidadania. No entanto, nas entrevistas de campo, esse conceito acaba sendo distorcido, mostrando que a formação do Território foi feita de uma forma unidimensional, proclamada pela força do Estado. Isso acarretou uma dupla identidade territorial no Meio Oeste do Contestado como coloca o Entrevistado 4: *“É o Território do Meio Oeste já é um território bem complicado. Ele é confuso, ele tem dupla identidade ali dentro.”* O entrevistado 6: *“O Território do Meio Oeste do Contestado foi o primeiro território aqui... é... que é um território geograficamente mais extenso né? E do ponto de vista de conceito que é um território rural de identidade ele tem pelo menos dois polos muito diferentes, o entorno de Joaçaba e o entorno de Xanxerê, Ipuacu, Abelardo Luz que é uma outra característica.”* Para o entrevistado 2: *“São duas regiões com características diferentes, mas as duas estão nos territórios da cidadania [...]o próprio governo não tem muito definido o território.”* E o entrevistado 8 *“É um território diferente, é um território que vai do RS até o município de Agua Doce, que faz divisa com o PR, 12 deles da AMMOC, 14 da AMAI e 3*

municípios da UNIOESTE. [...] apesar de sermos um território único são duas regiões totalmente distintas.”

Portanto, o Território do Meio Oeste do Contestado possui ao menos duas divisões bem claras a microrregião de Xanxerê (número 20 na Figura 9 - Mapa das regiões de Santa Catarina) e a microrregião de Joaçaba (número 12 na Figura 9 - Mapa das regiões de Santa Catarina).

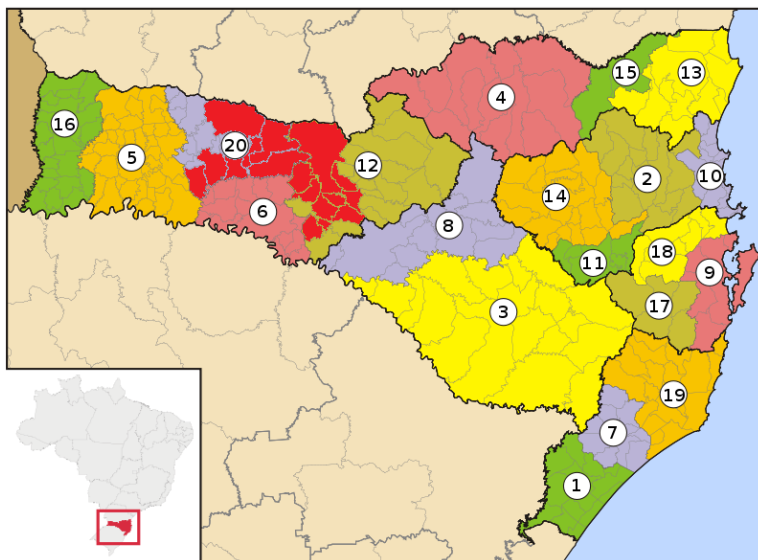


Figura 9: Mapa das regiões de Santa Catarina
Fonte: Brasil (2012).

“Essas duas regiões, possuem características bem distintas, sejam elas geograficamente falando, colonialmente falando” (ENTREVISTADO 4). Na primeira característica, geográfica, as áreas são bem diferentes, enquanto a região de Joaçaba possui vários morros, desníveis, a Região de Xanxerê, a mais para o oeste, possui um terreno mais plano (ENTREVISTADO 4 e 6). Historicamente por forças políticas as regiões também possuem diferenças muito relevantes, como coloca o Entrevistado 1 *“A região de Xanxerê, os movimentos sociais são muito fortes, então vocês vão ver movimentos de barragens, vão ver movimentos de mulheres, movimentos de indígenas, de pequenos agricultores como nos podemos tipificar como movimentos sociais mesmo.”* E o Entrevistado 4: *“O território da AMAI ele tem uma história de construção de luta mais antiga né? Seja pela ocupação do*

MST, a forte presença da FETRAF através dos sindicatos dos trabalhadores na agricultura família”. Já a região de Joaçaba, tem a seguinte característica: “Não temos aqueles movimentos sociais, aqui a Gestão é muito burocrática [...] tem aspectos positivos, porque é uma região que é extremamente metódica, ordeira, organizada vocês dificilmente vão ver os nossos prefeitos em algum grande imbróglio, eles seguem a lei.” (ENTREVISTADO 2). Nesse sentido, a marca da região de Joaçaba é feita pela atuação do poder público como colocam alguns entrevistados:

“Na parte de Joaçaba é muito mais o poder público atuando”; “No MOC não tem essa mobilização social esse acúmulo social histórico, então ficava a cargo das prefeituras mesmo, os sindicatos no MOC são sindicatos frágeis, sem muita capacidade de mobilização, então você tinha exatamente essa grande diferença entre a participação do poder público, por causa da articulação histórica da associação de municípios na região do MOC e a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais que atuavam na região da MAI.” (ENTREVISTADOS 4 e 6).

Através dessas informações, pode-se verificar uma diferença da parte geográfica e histórica na região. Isso demonstra que, além do embate das duas regiões, de duas classes diferentes em dois territórios, no momento de definição do Território do Meio Oeste do Contestado não foram analisados aspectos relevantes na formação desse Território, como o fator Histórico colocado por Santos (2006) e Saquet (2007). “O processo de construção do território é constituído pelo movimento histórico e por simultaneidades.”

Outra característica importante, que foi deixado de lado ao construir o Território, são os indicadores econômicos como coloca o Entrevistado 8: “O IDH da nossa região (Joaçaba) por ser uma região com grande número de agricultores familiares, apenas dois municípios de nossa região tem o IDH médio, o IDH do PTC do meio oeste do contestado é 0,81 poxa, é só a região da AMMOC que eleva esse índice? Com certeza é dos municípios da Região Oeste.”

Fazendo um comparativo com todos os Territórios do PTC, pode-se perceber um fato interessante:

Tabela 01: IDH dos Territórios da Cidadania.

	Valor	Cidade	Estado
Média de IDH de Todos os Territórios	0,66		
Menor IDH	0,52	Alto Juruá	AM
Maior IDH	0,83	Das Águas Emendadas	DF
2º Maior	0,81	Meio Oeste Contestado	SC

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se vê na Tabela 01 - IDH dos Territórios da Cidadania -, o território do Meio Oeste do Contestado possui o segundo maior índice de IDH do PTC, como o valor de 0,81. Além disso, este está 0,15 pontos acima do IDH médio do Território, ou seja, está num nível muito acima em relação aos outros Territórios. Ressalta-se também que o IDH acima de 0,79 é classificado como alto na Organização das Nações Unidas, estando no mesmo nível de alguns países europeus, como a Polônia. Mas será que a afirmação do Entrevistado 8, de que a saída da região da AMMOC faria cair o índice? Isso pode ser visto nas Tabelas 02 - IDH médio das regiões do Território do Meio Oeste do Contestado - e 03 - IDH médio mais alto das regiões do Território do MOC.

Tabela 02: IDH médio das regiões do Território do Meio Oeste do Contestado.

REGIÃO	Média de IDH	Número de Cidades
AMAI	0,776357143	14
AMMOC	0,817916667	12
OESTE	0,758666667	3
Total Geral	0,791724138	29

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 03: IDH médio mais alto das regiões do Território do MOC.

Cidade	Região	IDH Médio
Ipuaçu	Xanxerê	0,716
Joaçaba	Joaçaba	0,866

Fonte: Elaborado pelo autor.

Primeiro quanto a média de IDH, verifica-se que a região de Xanxerê possui a média de IDH de 0,77, ou seja, considera-se seu IDH como médio, já a região de Joaçaba, está com a média de 0,81, classificado como alto. Percebe-se também que o maior valor de IDH fica na região de Joaçaba, 0,866 e o menor com a Região da MAI (0,716).

Tabela 04: Contagem de IDH Elevado e Médio por Território.

Região	IDH Elevado	IDH Médio	Número de Cidades
AMAI	5	9	14
AMMOC	8	4	12
OESTE		3	3
Total Geral	13	16	29

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, analisando a quantidade de cidades possuem o IDH elevado (acima de 0,79) e as cidades possuem IDH médio (de 0,4 0,79) verifica-se que a Região da MAI possui 9 cidades que se encaixam com IDH médio, contra somente 4 da região da AMMOC.

Com esses dados pode-se afirmar que o Entrevistado 8 estava correto em sua afirmação quanto ao IDH. Além disso, subsidiou através dessas informações que houve uma escolha incorreta do território, dessa vez através dos índices econômicos.

O motivo da escolha desse duplo território também foi verificado ao longo das entrevistas, como colocado pelo Entrevistado 6: “O governo do estado, a secretaria de agricultura e para quem foi o articulador do MDA dividiu o estado conforme as SDR’S, na época essa questão já estava resolvida. Para eles já estava territorializado o estado, do ponto de vista do o recorte político administrativo deles.” E pelo entrevistado 4: “Aqui o governo do estado não deixou o Governo Federal atuar livremente, ele usou os recorte das SDR’S e acabou puxando a região do Meio Oeste do Contestado, na época foram 3 SDR’S. O debate político com o governo do estado sempre foi um jogo de queda de braço” A escolha do formato do Território teve então sua base nas SDR (Secretarias de desenvolvimento regionais) que começaram aqui em Santa Catarina em 2003. Essa escolha para alguns entrevistados não foi ruim, entretanto, o fato de colocarem 3 SDR fez com que o Território de certa forma perdesse a sua identidade. Apesar disso, os articuladores tentaram de certa forma moldar o Território de

uma maneira distinta, como é conhecido o conceito de Território de identidade: *“A ideia era ter a articulação das identidades, das histórias, do sentimento de pertencimento desses territórios” “Nós estávamos trazendo para o debate outros conteúdos do ponto de vista de definição de conceito de território de identidade, bem, então esse Território da MAI foi escolhido diretamente por Brasília, considerando os vários índices de desenvolvimento e a presença de assentados da reforma agrária.”* (ENTREVISTADOS 4 e 6).

Esse motivo, portanto, teve seus alicerces para a região de Xanxerê no conceito de Território de Identidade, além dos problemas sociais destacados, e na região de Joaçaba o fator político como escolha dessa mescla de Territórios. Isso acarretou em alguns problemas no PTC da região citados pelos entrevistados.

Quadro 12: Citações sobre os problemas de um Território de Dupla identidade.

Entrevistado	Fala	Problemas
Entrevistado 4	No território do MOC as instituições eram mais receptivas, mais parceiras já na região da MAI as instituições tinham uma postura mais crítica e menos de cooperação com relação a esse projeto. Então eles atuavam para desarticular, em vez de articular.	Desarticulação de algumas instituições no Programa.
Entrevistado 4	Esse processo de divisão, de simples descentralização ele rompeu com uma característica histórica do desenvolvimento daquele território.	Rompimento com uma característica histórica do Território.
Entrevistado 3	A região é muito grande, é o polo Chapecó, é o polo Joaçaba, aí nós não tínhamos como ir a tudo, porque o território era muito grande.	Dificuldade de locomoção; Falta de articulação entre os processos.
Entrevistado 4	A Região da MOC possuía muita chapa branca.	Pouca interação com a sociedade civil.
Entrevistado 2	Já a região da MAI tem bastante dificuldade. Consócio público eu consegui 100% na primeira reunião de aprovação.	Ao contrário da anterior a chapa branca facilitava aprovação dos recursos, mas diminuía a discussão

		e o pensamento crítico.
Entrevistado 2	A dificuldade que a gente teve dentro da discussão é que na hora de discutir nós discutimos o coletivo, mas na hora de dividir, é o meu sabe? Não há aquele pensar o projeto regional. É muito difícil, ainda é muito meu meu...	Dificuldade de formar um pensamento positivo para o Território, um pensamento coletivo.
Entrevistado 1	Porque dividir? Nós aqui, por exemplo, temos um território de SDR, outro território para MOC e outro para o PTC. Porque não utilizar já as estruturas que já existiam? Porque criar outras estruturas?	Duplicação de estruturas e falta de relação com outros programas.
Entrevistado 8	Havia um acordo de cada vez que dizia assim a MAI ficava com a metade do recurso e a MOC ficava com a outra metade. No Entanto, nos recursos de 2010 quebraram esse acordo.	Divisão dos recursos e a quebra de um acordo, ocasionando em desmotivação da região.
Entrevistado 1 e 4	Mas precisava de 36 SDR? O que então fazer com as 21 associações de municípios? As SDR são hoje uma excelente ferramenta eleitoral você tem 36 equipes nas regiões altamente aguerridas fazendo é campanha, então é uma coisa que vai ganhar muitas eleições como se tem demonstrado.	Interesse político para a conquista de votos na região.
Entrevistado 8	O berço do Contestado em nossa região é o Irani. Lá nós temos o principal cemitério do Contestado. E o município não está dentro do PTC do Meio Oeste do Contestado.	Rompimento com uma característica histórica do Território.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses problemas se relacionam com algumas das categorias que serão trabalhadas posteriormente, por isso eles serão resgatados e trabalhados posteriormente. No entanto, a mescla de territórios também trouxe algumas coisas boas como é colocado pelo entrevistado 8: *A MOC tem a predominância do setor público, CREAS, EPAGRI, etc. Já na AMAI predominantemente Sociedade Civil, Sindicatos, Cooperativas, Associações, Grupos Informais e Formais, isso que dava a mescla dos grupos.* Isso mostra que no quesito participação e inclusão de atores parece ter tido um pequeno reforço por essa configuração Territorial.

Em relação ao território, pode-se verificar a existência de um Território Dúbio, que acarretou em alguns problemas, como a gestão mais complexa da situação, um recurso menor, pois esse era dividido nos dois territórios, a desarticulação das instituições, e principalmente a falsa identidade criada pela quebra dos laços históricos do Território gerando dificuldades de criar um pensamento coletivo. Nesse sentido resgata-se a citação de Saquet (2007, p.2); “Existe um movimento constante que se materializa no cotidiano e no território, centrado na intersecção entre os tempos histórico e coexistente (multiescalar), movimento esse que é fruto de determinações territoriais, materiais e imateriais, ao mesmo tempo, de contradições sociais.” Isso demonstra a inexistência de uma identidade na região, esquecendo tanto as contradições sociais, como as relações históricas materiais e imateriais que se formaram ao longo dos anos na região do Contestado. Formação relevante como coloca Fraga (*apud* Júnior 2009):

A guerra, ocorrida no início do século XX, foi decisiva na formação dos territórios de Santa Catarina e do Paraná, além dos denominados como “região do Contestado catarinense e sul-paranaense”. Foi um episódio complexo e decisivo na formação dos elementos atuais, de ordem econômica, social, política, cultural e religiosa.

Verificou-se, portanto a predominância da força maior do Estado na formação desse Território, deixando de lado as forças da sociedade civil e do âmbito privado, se comportando mais com a Geografia e a Histórica Arcaica marcada pela força Unidimensional do Estado do que

da Geografia Moderna, o qual a identidade da região é marcada por forças de várias dimensões.

Após a análise do Território do Meio Oeste do Contestado, parte-se agora para a análise das categorias proposta por Tenório *et al* (2008C, p.400-401).

4.3 Quanto as Categorias de Análise

4.3.1 Processos de Discussão

A primeira categoria de análise, os processos de discussão que ocorrem na esfera pública, pressupõem igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada. “Mostrando-se um espaço intersubjetivo e comunicativo, possibilitando o entendimento mútuo” (TENÓRIO *et al*, 2008c, p.397).

4.3.1.1 Canais de difusão

Os canais de difusão pressupõem a **existência e utilização** de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes. A articulação desse processo acontecia pelos funcionários e dois consultores do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no âmbito Federal, Estadual e Regional e com as associações de municípios da região AMAI e AMMOC no âmbito territorial. Isso pode ser visto na fala do Entrevistado 4: *“Nós somos uma espécie de animadores do processo de debate e do Desenvolvimento nos Territórios, nosso trabalho é fazer a ponte entre o Governo Federal e a sociedade civil, assim como com os poderes públicos locais e estaduais em torno desse recorte territorial, então o nosso trabalho ele é muito focado nessa estratégia de articulação.”*

O intuito de se utilizar as associações de municípios era aproximar e facilitar os contatos com os diversos atores no Território, já que ambas as associações foram pioneiras no Estado, estando a mais de 50 anos na região, mobilizando e articulando o setor público, privado e as variadas instituições da sociedade-civil. *“Já temos 50 anos de criação, a maior dificuldade dos municípios tinham era à distância daqui a capital. Então o que se pensou, o prefeito de Erval do Oeste convocou os prefeitos da região, cerca de 30 municípios, desde Videira, Caçador, Concórdia, etc pra fazer uma discussão visando montar essa*

Associação de Municípios. Ela tinha como objetivo, discutir a problemática da região e ter mais força política, através do associativismo e o cooperativismo, com isso pôde-se buscar recursos, tanto que através das forças deles começou a vir asfalto e um monte de coisas pra região.” (ENTREVISTADO 2).

Sendo assim a articulação acontecia da seguinte maneira: “Nós aqui primeiro chamamos os prefeitos e apresentamos; depois nós chamamos por grupos por colegiado, então ali onde tinha educação chamamos os envolvidos em educação, como veio o modelo do governo. A gente faz aquela apresentação aí chama o Jurandir, o Alexandre, o Maurício, dependendo da situação, para vir apresentar para os prefeitos o que é o Território. (ENTREVISTADO 2). Com isso pode-se dizer que os canais seguiam o seguinte fluxo:

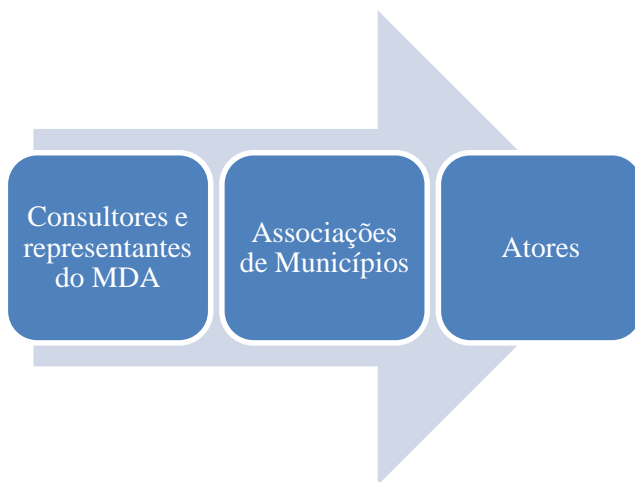


Figura 10: Fluxo das articulações do MDA.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os consultores do MDA conduziam o recado para a formação dos Territórios, depois as associações de Municípios nas suas reuniões padrões faziam a interação com os potenciais atores e por fim, criavam uma reunião geral junto com os Consultores e Representantes do MDA, junto com os atores do processo.

“Nós temos a convocação através de e-mail, de telefone, tem a mídia, nós temos a assessoria de imprensa. [...] não tem essa de não

recebeu, receberam via malote via e-mail via telefone. Essa coisa de dizer "não recebeu" comigo não funciona." (ENTREVISTADO 2)

Além desses meios de comunicação os consultores faziam um trabalho de "porta-a-porta" para comunicar os atores: *"Era um trabalho de formiguinha. [...] nos municípios onde a gente tinha um envolvimento maior do poder público, eles mesmos articulavam e acabava mobilizando o público, isso por um lado era bom porque poupava serviço, por outro era ruim porque mantinha um recorte político nessa região. Nos municípios onde a gente não tinha grandes articulações, grandes contatos, aí a gente mesmo ia lá e fazia alguns contatos, às vezes a gente abria portas e outras vezes você não abria portas."* (ENTREVISTADO 4). Nesse sentido, pode-se identificar que os canais de difusão da relação entre estado-território aconteciam através das associações com os diversos instrumentos e, caso necessário havia a intervenção dos consultores para conseguir outros atores que não foram comunicados.

No entanto os canais de comunicação da relação governo-estado e governo-território aconteciam de duas maneiras. As reuniões com os representantes dos ministérios aconteciam por convocação (e-mail, telefone e malote), da mesma maneira que foi descrita pelas citações anteriores, vinha um comunicado do ministério, o MDA articulava comunicando o território e principalmente a associação de municípios e eles reforçavam ainda mais essa comunicação. Além disso, existia um segundo meio de comunicação com intuito de mostrar os atores quais eram as ações e os gastos que iam ser colocados em prática no território, esse meio era chamado de Matriz das Ações, sendo disponibilizados no Portal do PTC (exemplo vide figura 11 - Matriz das ações).

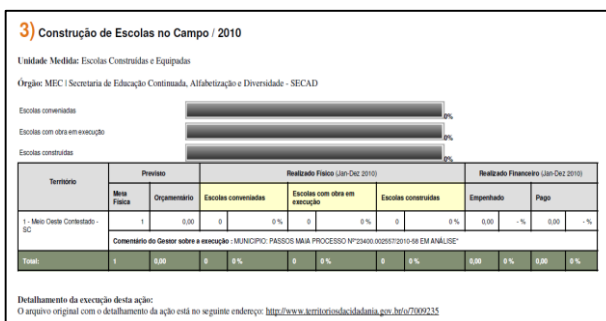


Figura 11: Matriz das ações (exemplo).

Fonte: Brasil (2012).

Pode-se verificar que existia um método de mobilização via portal, visando demonstrar quais ações iriam ser empreendidas por cada ministério no território, a situação do projeto e outras informações detalhadas para quem possuía acesso ao portal (no caso os atores).

Finalizando, pode-se dizer quanto aos canais de difusão, existiam diversos meios dos atores ficarem sabendo sobre o programa, entretanto notou-se que esses canais eram muitas vezes fechados (convocatório) e que o método atendia uma parte dos mesmos atores que já articulavam a região. Muitos sindicatos e cooperativas ao procurar a Associação de Municípios acabavam participando do PTC, portanto em relação a esse critério, observou-se que esse era de certa forma efetivo.

4.3.1.2 Qualidade da Informação

A categoria qualidade da informação busca verificar a diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada pelos atores envolvidos. Em relação à Matriz das Ações, esse pareceu ter um bom fluxo das informações, como coloca o Entrevistado 6: *“Ele funcionou razoavelmente bem, a maioria dos ministérios conseguiu alimentar bem a matriz operacional do governo, todos ministérios conseguiram relatar o que foi executado, o que foi feito em termo de execução daquilo que se propunha.”* Entretanto alguns problemas foram relatados pelo mesmo entrevistado. *Nós recebíamos e tentávamos dar uma um mínimo de conformação a esses dados, mas qual era o problema? Quando tinha uma questão não realizada nós não tínhamos uma resposta do porque que não estava sendo feito* (ENTREVISTADO 6).

O sistema, portanto funcionou razoavelmente bem, mas quando algo estava errado, ou algum dado não estava em conformidade, os coordenadores não sabiam o motivo daquele erro. Isso causava o atraso de muitas obras como o Entrevistado 6 coloca:

“No programa, aparecia o seguinte dado Ministério da Saúde: “Tais municípios do PTC não chegou o Brasil sorridente.” Então nós precisávamos encontrar com o prefeito e conversar: “Prefeito qual o problema que não chegou o Brasil Sorridente?” Lembro que um dos municípios de SC, apresentou a seguinte resposta: “Eu não estou tendo condição de dar contrapartida para viabilizar esse projeto aqui” Bem isso apareceu em vários momentos. Pelo sistema não se conseguia saber porque não estava na cidade, se era um problema da prefeitura municipal, se era desinteresse do prefeito, se era problema de falta

recurso financeiro, falta de orçamento ou se era um problema no Ministério da Saúde.”

Segundo o mesmo entrevistado, problemas como esses eram constantes. Tanto que nas últimas reuniões do PTC ele sugeriu a contratação de funcionários de nível estadual para a resolução desses problemas: *“Essa equipe, de 3 a 4 funcionários, que nós propusemos que fosse criada, justamente para qualificar essa informação. Essa equipe seria sediada aqui em Florianópolis né? Um apoio ao comitê de articulação estadual.”*

No âmbito territorial, também foram percebidas algumas discrepâncias nas informações, principalmente em relação à demora a chegar essas informações. *“Houve uma dificuldade muito grande do Território da Cidadania se fortalecer, ele foi assim... se marcava reunião, nós nos deslocávamos daqui, íamos até Ponte Serrada, reunia-se um grupo, vinham sempre um articulador e falava: “Ah, ainda não foi liberado em nível federal tal coisa, e que temos que esperar pra marcar a próxima reunião” (ENTREVISTADO 3).*

Os instrumentos de difusão como foram vistos no critério anterior, foram muito bem utilizados assim como a divulgação inicial, no entanto o problema estava depois na divergência de informação, como comenta o mesmo entrevistado: *“A divulgação foi muito boa, a participação inicial era muito boa, bem fortalecida e ela veio enfraquecendo a partir da falta de informação e do não cumprimento das datas que era pra repasse.” (ENTREVISTADO 3).*

Essa dificuldade de entendimento e confusão nas informações também foi relatada pelo entrevistado 5: *“O governo cria o programa (PTC) e fala: “Tem verba para isso, tem verba para comprar um celular.” Todo mundo então tem acesso a informação. Entretanto, tua renda é, de repente, mais que um salário mínimo aí você está fora. Para a reforma da casa, paguei 250 reais no projeto daí o fiscal achou que minha casa tinha 2 pavimentos, entretanto eu queria terminar o porão para o meu filho morar. Mas não tem dois pavimentos e é contemplada a casa de ate 70 metros quadrado, como a minha tinha 130 metros eu perdi 250 reais.”*

Pode-se perceber que o acesso da informação foi organizada, entretanto essa informação parecia estar distorcida e muitas vezes os próprios coordenadores acabavam não tendo a resposta. *“Os nossos coordenadores daqui diziam que o estado não estava repassando as informações e não fechava. Entre eles os três também não se comunicavam, assim como do estadual para o federal, criavam essa*

expectativa que seria passado e logo após, vencia-se os prazos.” (ENTREVISTADO 3).

Isso é complementado com a fala do Entrevistado 2: *“O próprio Governo trouxe suas dificuldades, suas limitações. Os próprios Ministérios muitas vezes não falam entre si, eles mesmo estão se adequando ao programa”*.

Com isso, verificou-se que, de certa forma, os atores territoriais recebiam sempre as propostas das reuniões, entretanto no momento da reunião essas informações chegavam distorcidas ou com “lacunas”. Além disso, existia uma carência de comunicação no comitê nacional entre os próprios ministérios, assim como uma dificuldade de mensagens de forma vertical, entre o governo Federal, o Estadual e o Território, causando desmotivação por essa demora na troca de informações e consequentemente pelos projetos perdidos.

Por fim, notou-se uma situação interessante ao questionar o Entrevistado 5 sobre a última reunião que esse participou no PTC: *“Faz mais de um ano, depois eu não sei se morreu por aí, se parou por aí, eu não fui mais convidado.”* Seria isso uma descrença causada pela má comunicação? Ou talvez uma falha na comunicação? Através dessa fala, percebe-se a exclusão de alguns atores pelo corte da comunicação, portanto a existência de eliminação do pessoal ocasionado pela relação MDA-atores e não somente pela desmotivação dos participantes.

4.3.1.3 Espaços de Transversalidade

O próximo critério a ser trabalhado são os espaços de transversalidade, ou seja, se o programa ele integra diferentes pontos de vista. Na análise documental do PTC, nota-se claramente que o objetivo do programa é integrar as diferentes áreas da sociedade para o desenvolvimento territorial na região. *“A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.”* (BRASIL, 2012, p.3). A fala dos entrevistados também corrobora com essa citação: *“Essas organizações (antigamente) elas dialogavam muito pouco, as pessoas muitas vezes não se conheciam, então isso foi um ganho foi essa questão dessa aproximação que o programa gerou.”* (Entrevistado 6). Corroborando o Entrevistado 2 colocou: *“A maior faculdade foi o território, eu aprendi muito. Eu sempre trabalhei com o poder público, eu não tinha essa relação com assentamento, com o sindicato, essa luta essas brigas pra mim foi uma coisa, bem interessante, sabe?”*

Pode-se notar um grande aprendizado por parte de alguns entrevistados, devido a essa integração dos espaços, mostrando os diversos pontos de vistas, seja do setor público, privados, da sociedade civil, ou do Governo Federal, Estadual e Municipal.

4.3.1.4 Pluralidade do grupo promotor

Entende-se por grupo promotor plural a reunião de diferentes atores, desde políticos, até associações, cidadãos, etc. Essa liderança deve ser conduzida por um grupo promotor plural e não por um único regente, isso facilita a transparência, pluralidade, e neutralidade na coordenação do processo. (TENÓRIO *et al* 2008C).

Nas plenárias, verificou-se que a condução do processo acontecia de forma unidimensional com a liderança baseada em basicamente um ator, o(s) representante(s) do MDA. Entrevistado 5: *“Então se discute, aprova, e depois os delegados do MDA, eles entram com as normas né?”*

Confirmando mais esse fato o Entrevistado 3 comenta: *“O delegado Federal do MDA foi uma peça fundamental nesse fortalecimento, porque assim, ele vinha já com clareza do que como poderia ser conduzido e como as entidades poderiam estar participando.”* Logo em seguida, o mesmo entrevistado colocou: *“Eles vinham com as orientações a nível de câmara técnica né? Vinha com os assuntos a serem debatidos, aí se trabalhava em grupo, fazia-se as exposições, era o local para chorar as mágoas do que vinha do que não vinha, se o projeto foi feito, o que perdia tempo. Mas eram sempre conduzida por um articulador algum dos três Delegados do MDA.”*

Novamente, ao questionar sobre essa afirmação se obteve a mesma resposta: **“Pergunta:** *Os delegados do MDA que organizam tudo isso?* **Resposta:** *Sim, algumas vezes vem à agenda também do federal.* (ENTREVISTADO 2).

No entanto, fora das reuniões, essa liderança era compartilhada com a associação de municípios da região: *“Inclusive foi a representante da Associação de Municípios do Meio Oeste do Contestado que agendou.”* (ENTREVISTADO 3).

Corroborando o Entrevistado 4 afirma: *“A representante da AMMOC usava a habilidade que ela tinha e o conhecimento histórico que para mobilizar as prefeituras desse território e chamar para as reuniões.”*

Confirma-se então que dentro das reuniões e as informações que vinham do governo, eram conduzidas de maneira unidimensional pelos atores envolvidos com o MDA, no entanto essa liderança muitas vezes era compartilhada com a representante da associação na região, principalmente na questão recrutamento das pessoas para as reuniões.

4.3.1.5 Órgãos existentes

O objetivo de verificar o uso de órgãos e estruturas já existentes convém evitar a duplicação das estruturas, especialmente dentro da relação com outros processos participativos. Nesse sentido, deve-se aproveitar órgãos e estruturas já existentes, tomando cuidado para não esgotar o potencial participativo da cidadania. (TENÓRIO *et al* 2008C).

As reuniões eram feitas na maioria das vezes em Ponte Serrada, município que ficava no “coração” daquele território, como colocam alguns entrevistados: *“Se fazia no centro, em Ponte Serrada foi o local onde mais foi realizado. Ponte Serrada é uma hora daqui, então quem vinha da região de Chapecó, de Videira se deslocava a mesma coisa, não prejudicava ninguém.”* (ENTREVISTADO 3) Corroborando, outro entrevistado coloca: *“Vamos dizer que a sede do Território seria Ponte Serrada, que seria o município mais central, onde todo mundo se desloca, mas ninguém se desloca muito, todo mundo se desloca razoavelmente. Já as plenárias elas variavam, uma vez era na microrregião do Alto Irani, normalmente em Xanxerê e outras vezes eram na microrregião de Joaçaba, normalmente em Joaçaba. Alternadas, uma em um lugar e outra em outro lugar. Quando fazia num lugar você tinha mais presença daquela região e quando fazia em outro lugar você tinha mais presença daquela outra microrregião.”* (ENTREVISTADO 4).

Nesse sentido, as reuniões aconteciam na maioria das vezes em Ponte Serrada (vide Anexo E – Convite para Seminário), no entanto, quando eram feitas as plenárias para a destinação dos recursos, a maioria das reuniões acontecia nas cidades polos ou Xanxerê ou Joaçaba. Ressalta-se, portanto, que os locais das reuniões eram em locais que já possuíam outro fim, ou seja, o programa aproveitou devidamente as estruturas existentes, como a própria sede da AMMOC como coloca o Entrevistado 2: **Pergunta:** *Algumas reuniões foram aqui dentro da AMMOC?* **Resposta:** *Sim, sim... já.*

No entanto, através das falas anteriores, pôde-se perceber que apesar da maioria das reuniões serem no centro do território, as plenárias

aconteciam em dois ou mais locais distintos, dificultando muitas vezes a participação de uma determinada área nesse território. Aparentemente, isso demonstra um erro de condução no processo privilegiando certas regiões e excluindo ainda mais os atores da região, causado também pelo território dúbio.

4.3.1.6 Órgãos de acompanhamento

Os órgãos de acompanhamento servem para garantir que os resultados dos processos de discussão sejam implementados, com coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa, deve-se criar um órgão que faça o acompanhamento desta implementação. Ressalta-se que somente órgãos plurais, que representem todo o conjunto de participantes, podem exercer essa função. (TENÓRIO *et al* 2008C).

Como foi visto na categoria grupo promotor, o órgão de acompanhamento e organização do trabalho no território são os representantes do MDA, eles que fazem todo esse acompanhamento, principalmente pelo trabalho do consultor do processo: *“Esse trabalho de consultoria é ligado com esse papel de articulador, representar juridicamente não é possível, mas representar o governo federal nesse trabalho de articulação nos territórios sim. Então a gente faz todo o acompanhamento do debate, das políticas dos programas nos territórios, a gente pauta os colegiados com reuniões, com agendas, a gente articula a ida de outras pessoas de outros segmentos para dentro dos territórios, então esse é o trabalho da gente como consultor.”* (ENTREVISTADO 4).

Como vimos existe um órgão para acompanhar o processo deliberativo, entretanto esse é composto apenas por integrantes do MDA, o que corrobora com a categoria “grupo promotor”. Na fala no Entrevistado 8 verifica-se a dificuldade a visão unidimensional no início do processo: *“O PTC tinha quantos funcionários a disposição para tratar dos territórios? Existia no início 1(um) articulador territorial, bancado por uma cooperativa, que era a cooperativa dos trabalhadores rurais.”*

Nesse sentido, verifica-se a inexistência de uma pluralidade nesse órgão promotor, no entanto na categoria avaliação participativa será retomado esse tema, já que o comitê territorial também realizava a função de acompanhamento através da avaliação desse processo,

mostrando que informalmente existe um “outro órgão” que faz o acompanhamento do processo.

4.3.1.7 Relação com processos participativos

Na categoria relação com processos participativos, pode-se perceber duas interações, uma com as Associações de Municípios da região, que aconteceu de forma clara e concisa e com as SDR que, inversamente a anterior, ocorreu de forma conflituosa através das disputas políticas entre o Governo do Estado e o Governo Federal.

“Eles, a AMMOC e a AMAI atuam como animador, como apoiador do processo.” (ENTREVISTADO 4). Essa integração entre os processos participativos realizados pelas Associações de Municípios já foi relatada anteriormente, sendo assim resgata-se algumas considerações. As associações que fizeram esse trabalho de apoiador no processo chamando os atores para as reuniões assim como na escolha dos representantes; fizeram a combinação entre a sociedade civil e as prefeituras; realizaram algumas reuniões onde eram discutidas as ações do PTC; viu-se também a satisfação de atores ao falar que sem a AMMOC ou AMAI esse trabalho ficaria com um vazio.

O outro processo participativo que acontecia desde 2003 em Santa Catarina, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais, apesar de darem a cara ao território na divisão do Território, no quesito envolvimento com os Territórios da Cidadania houve uma completa desarticulação de ambas as partes; isso fica muito claro na fala do Entrevistado 6: *“Ao irmos para as secretarias (as SDR) em Joaçaba ou Xanxerê, o diretor o responsável por aquela área, seja da saúde, da educação assim por diante, tinha uma outra visão uma outra pactuação. O que era tratado com a secretaria setorial, não correspondia, não tinha correspondência na mesma estrutura das SDR, porque lá era um outro programa.”*

Essa desarticulação, pela justaposição de muitas políticas públicas também é comentada pelo Entrevistado 3: *“**Pergunta:** Não chegaram a casar as SDR com esses territórios? **Resposta:** Não houve, até porque a agenda ficaria muito cheia ter que ir à SDR, tem que ir ao Territórios da Cidadania.”* E pelo entrevistado 1: *“Atores que tem ir em diferentes momentos fala mais alto o pragmatismo dos nossos agentes públicos municipais, eles acabam fazendo o que é possível a média 5 e acabou. [...] Tem que acabar com essa justaposição, sobreposição de políticas públicas. Então o Governo Federal, os*

governos estaduais tem que integrar suas políticas públicas, isso foi uma das coisas “muito” (com ênfase) discutidas no último congresso em Florianópolis.”

Pode-se inferir, portanto que a articulação e a conversa entre os setores é uma ação primordial que as políticas públicas devem ter, sejam elas federais ou estaduais. Isso causa muitos problemas para ambas às partes como coloca alguns entrevistados: *“As SDR eram fóruns aonde os prefeitos se articulavam mais, porque estava vinculado ao estado. Ao ser um papel mais do estado e os prefeitos acabavam se articulando mais e, conseqüentemente os colegiados que eram dito “o espaço da Sociedade civil”, raramente se via um prefeito. Isso é ruim porque quem toma decisão numa reunião do colegiado é o prefeito, e ele mandava o secretário, mandava um assessor sendo ruim também para as pessoas que iam para lá.”* (ENTREVISTADO 4) A criação de novas estruturas: *“Nós aqui, por exemplo, temos um território de SDR e outro território para AMMOC. Por quê? Por que não utilizar já as estruturas que já existiam? Porque criar outras estruturas? Criaram outras estruturas.”*

Nesse sentido, nota-se que no quesito “relação com os processos participativos” há uma carência dessa articulação na relação Governo Federal e Estadual, apesar da fala do Entrevistado 8 citar tanto a associação e as SDR de forma negativa: *“Você acha que AMMOC quer se sentir enfraquecida em relação os Territórios da Cidadania? Você acha que as SDR gostariam de ser enfraquecidas em relação ao PTC?* Houveram reações totalmente distintas pelas partes, as associações muito mais como articuladoras e integrantes do processo, e as SDR como desarticuladora da política pública. Esse acontecimento se deu pela briga política partidária, percebida na fala do Entrevistado 6:

“Foi um exercício importante para constatar que a cultura política ainda é predominante nas três esferas de governo, do ponto de vista federativo né? É muito precária e muito ligada a questão político partidária.”

Assim como o entrevistado 4: *“Fizemos, muitas reuniões junto as SDR só que era assim uma queda de braço política, o Governo do Estado na época nunca foi um aliado do Governo Federal, o Governo atual também não, então assim eram dois bicudos que não se beijavam e duas estruturas políticas que não articulavam, lamentavelmente era isso, não poupou de nossa parte esforço disso, porém no limite da política não foi possível.”*

Complementando o Entrevistado 6 comenta o que deveria ser feito: *“O estado teria que entrar com essas diversas secretarias e*

estruturas de forma que nós pudéssemos ter as matrizes operacionais, os resultados alcançados, uma avaliação sobre isso, uma estratégia, as ações na implementação das coisas. No entanto, o estado nunca incorporou a questão do Território da Cidadania, embora o governador tenha assinado, embora a secretaria da Administração tenha assinado. O pessoal segundo escalão estava muito disposto e disponível, querendo fazer, mas a questão era do primeiro escalão do governo. Não tinha ressonância, Não tinha determinação política em fazer.”

Sendo assim, o conflito partidário mostrou-se como principal bloqueio entre as políticas públicas. Apesar de ambas (SDR e PTC) terem o mesmo objetivo, de se discutir de forma territorial, como gerir o recurso público colocando os diversos atores sociais numa posição distinta da tradicional, suas políticas não se convergiam, enfraquecendo ambas as partes e dificultando a participação dos diversos atores, pois estes não podem estar presentes em todas as reuniões.

4.3.2 Inclusão

A categoria inclusão significa “a reconsideração do poder de comunicação da sociedade como um todo e principalmente a voz dos excluídos do sistema. Inclusão aqui significa a capacidade dos atores de estarem inseridos nos espaços decisórios públicos e de representarem os interesses coletivos.” (TENÓRIO *et al* 2008C , p.3). Portanto, serão trabalhadas 3 subcategorias distintas: Aberturas dos espaços de decisão; Aceitação social, política e técnica; e Valorização Cidadã.

4.3.2.1 Abertura dos espaços de decisão

A primeira subcategoria trabalha com dois fatores: A existência de processos e mecanismos que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos para possibilitar uma chance igual a todos; e uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de participação nas tomadas de decisões. (TENÓRIO *et al* 2008C).

Em relação à abertura dos espaços para que a sociedade tenha oportunidade de tomar as decisões na política pública, verifica-se a possibilidade da sociedade civil participar se e somente se, através da forma representativa, carregando consigo uma instituição por trás, sejam esses sindicatos, cooperativas, etc. No programa anterior (Territórios Rurais), existia até uma abertura maior para que qualquer um da sociedade pudesse participar, entretanto como coloca a fala do

Entrevistado 4, isso teve que ser mudado, para a forma representativa: *“A gente chegou a ter um colegiado lá com mais de 300 delegados. A gente teve que se disciplinar um pouco, fazer uma discussão dentro do colegiado e se abrir: “Não vai dar para ter uma plenária em 300 pessoas, vai ter que fazer isso num ginásio você tem que trabalhar com representatividade”. Então a gente traçou uma estratégia que é montar uma espécie de fóruns municipais, com convocações públicas e nesses fóruns municipais eleger delegados. No Meio Oeste do Contestado são 2 delegados da sociedade civil e 2 delegados do poder público para dar uma paridade. Então cada um dos 29 municípios viria com 5 delegados para o colegiado territorial, totalizando cento e poucas organizações.”*

Isso também pode ser visto no documento C e D do anexo:

“A plenária Territorial é composta pelos representantes do Núcleo de Dirigente acima mencionados, mais 4 representantes dos Municípios, sendo 2 representantes do Poder Público (Secretaria de Agricultura dos Municípios e Escritórios Municipais da EPAGRI) e 2 representantes da Sociedade Civil (STR e mais uma liderança organizada – Cooperativa, Associação de Agricultores)

Total de integrantes na Plenária Territorial: 116 representantes dos Municípios + as entidades de Base regional que compõem o Núcleo dirigente (16 Entidades) = 132 representantes na Plenária Territorial.”

Sendo assim, a ideia do programa foi trabalhar com representatividade, fechando os espaços de decisão, no entanto não cerrando totalmente, tendo abertura da sociedade civil através de suas organizações. Isso foi muito criticado por um dos entrevistados:

“Quando a gente tinha território rural agente tinha uma boa discussão, porque quem participava eram sindicatos, assentamentos, prefeitura, entidade afins. A gente tinha esse dialogo muito forte. Vinha assim um dialogo de critérios que a gente tinha elencados, no entanto, o dinheiro não era muito grande [...] quando veio o Território da Cidadania, meio que baqueou o território em que sentido, veio muita gente de órgãos diferentes, e aquele grupo acabou meio que esfriando essa discussão. Ele não teve a mesma força a mesma discussão que tinha enquanto território rural. (ENTREVISTADO 2).”

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se fecharam os espaços em relação ao programa antecessor, diminuindo a quantidade de participantes, aconteceu um esfriamento da discussão apesar da entrada de outros atores do setor público. Tentando reverter o processo, o MDA criou um projeto para que os pequenos agricultores rurais fossem capacitados a se envolver em um ambiente político de participação,

visando criar sindicatos, cooperativas para que, futuramente esses possam participar do programa. *“Todo esse trabalho de mobilização do colegiado territorial, ele está por trás e imbuído de uma ação de formação de agente de desenvolvimento né? De formação de lideranças, então é a gente a gente conseguiu fazer alguns cursos lá né?”* (ENTREVISTADO 4).

No portal do MDA também se encontrou algumas informações dessa política pública:

[...] propicia o desenvolvimento de capacidades humanas dos atores sociais nos diferentes níveis de atuação (nacional, regional, estadual e territorial) e amplia suas possibilidades de interferir no processo de desenvolvimento sustentável nos territórios rurais. O objetivo principal da ação é formar agentes de desenvolvimento capazes de atuar de forma organizada na gestão social dos territórios rurais (MDA, 2012a, s/n).

Ao ter acesso a alguns dos documentos desse projeto de capacitação, uma apresentação sobre Gestão Social, pôde-se verificar alguns fatos interessantes, primeiro sobre a definição de Gestão Social que eles utilizam:

“Gestão Social é um conceito que busca descrever processos diversos que envolvem algum nível ou grau de institucionalização de mecanismos de partilha do poder decisório, entre o Estado e a sociedade, sobre a elaboração e implantação de políticas públicas. Esta partilha do poder de decisão entre governo e sociedade pode assumir diversos formatos, que variam, principalmente, de acordo com o grau de institucionalização que alcançam e com o tipo ou nível de participação social que mobilizam. (ARNSTEIN, 1969; BANDEIRA, 2000 *apud* MDA, 2012b).”

Verifica-se que o conceito utilizado por eles sobre o que é a gestão social, tem semelhanças por ser um processo o qual procura partilhar o poder decisório entre o Estado e Sociedade. Entretanto evoca-se novamente o conceito de Tenório para elucidar as diferenças desses conceitos:

A Gestão Social contrapõe-se a gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por em gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos sociais. É uma ação dialógica desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo..." (Tenório, 1998,124).

Nesse sentido, demonstra que os novos conceitos da Gestão Social, como o de Tenório (1998), trabalham de forma a confrontar a visão de que a Gestão Social trabalha exclusivamente com a política pública (como é o caso da apresentação feita pelo MDA). Além disso, existe o confronto entre a gestão estratégica, que não consta na citação do MDA.

A figura 12 - Ciclo da política pública PTC - retirada da apresentação do MDA, mostra como seria a integração entre a política pública e a sociedade civil:



Figura 12: Ciclo da Gestão Social PTC.

Fonte: Documentos do MDA.

Nota-se a presença de várias características da gestão social na capacitação realizada. Como o planejamento participativo, uma

organização descentralizada, uma coordenação democrática e o controle social transparente é feito pela sociedade civil. Apesar da tentativa de capacitar os atores sociais, o trabalho de mobilização acabou tendo alguns problemas como coloca o Entrevistado 4:

“As pessoas elas não conseguiam se desprender de seus afazeres, de seu dia a dia para atuar como a gente de desenvolvimento. Eu não sei se era um erro de abordagem metodológica. Acredito que trouxemos um erro de conteúdo, nós não conseguíamos formar os agentes para defender interesses locais, e muito menos interesses territoriais. Eles nunca conseguiam ver o território como sendo uma coisa importante e a partir daí ver o meu projeto dentro de um todo. Ele só conseguiu enxergar o projeto deles de forma individual.”

Nesse sentido, parece ter ocorrido um erro metodológico, principalmente pela falta da parte prática, em como se organizar: *“A gente não diz como é que se tem que se organizar, essa iniciativa é da própria organização deles.”* (ENTREVISTADO 4).

Outro ponto importante é colocado pelo entrevistado, em relação aos recursos para esse trabalho: *“Isso é chamado de recurso de custeio. De 2008 para cá os recursos de custeio diminuíram muito do Governo Federal, teve mais recurso para investimento, comprar, construir e menos recursos de formação e menos recursos para preparar as pessoas. A origem disso ela está lá no debate do mensalão, quando ocorreu o mensalão no congresso nacional, o governo federal tinha muito recurso na mão da sociedade civil, nas organizações, nas ONG, sendo assim a câmara de deputados na época diminuiu o orçamento que era em torno de 20 a 30% para custeio para apenas 5% né? Então teve que ter o corte que continuam até hoje, não tem mais recurso para formação, tem recurso para comprar máquina para comprar carro, para construir, mas muito pouco recurso para investir nas pessoas, para mim isso é um erro estratégico.”*

Sobre o critério de abertura dos espaços, pode-se dizer que houve um fechamento e não a abertura dos espaços, apesar disso o MDA buscou construir uma metodologia para que novas pessoas pudessem ser incluídas em processos que antes estavam excluídas. No entanto, houve pouca vontade política e participativa dos que receberam o curso, assim como a diminuição dos recursos do governo impossibilitando a capacitação dos pequenos agricultores integrados no processo, o que prejudicou, de certa forma, a abertura desses espaços para a tomada de decisão participativa.

Além disso, evoca-se a fala de Junqueira (2004, p.26) “Interesses privados que perpassam as estruturas organizacionais são difíceis de

serem desalojados para darem lugar aos interesses coletivos.” Nesse sentido, o MDA trabalhou com um erro crucial que fez com que a desmotivação e a exclusão social permeassem no PTC, trabalhar com representatividade. A representatividade implica em pensar na sua instituição e pensar na instituição implica também numa cultura individual em vez do pensamento coletivo, ou seja, de forma alguma poderemos ter uma visão coletiva do processo. Como o autor anterior coloca, a construção deve passar além do interior das organizações, pelos relacionamentos diários que estabelecem as pessoas entre si, assim como no funcionamento dos grupos exteriores às organizações e das lideranças que emergem desse processo.

Sendo assim, a representatividade por si só não consegue pensar no coletivo e, muito menos, trazer a transformação necessária para que a Gestão Social mais participativa aconteça. Como que o programa Territórios da Cidadania pode-se considerar participativo se esse trabalhou com os mesmos atores de sempre e não consegue eliminar as barreiras individuais emanadas pela representatividade institucional? Portanto, para concluir esse critério, pode-se dizer que a exclusão continua nessa política pública e não a inclusão no processo.

4.3.2.2 Aceitação social, política e técnica

A aceitação implica o consenso dos atores de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e técnico, almejando o êxito participativo. Essa análise será separada em o âmbito político-técnico; e social.

Ao analisar o a importância do âmbito técnico e político verificou-se a necessidade de saber equilibrar esses dois pontos, apesar da alta presença da política *“Em Catanduva foi contemplado um Caminhão, eu estava até nessa discussão, para transportar pepino, mas o pepino é uma safra por ano e depois fica largado, Então é um investimento que não vale a pena. Entende?”* (ENTREVISTADO 5).

Além disso, o mesmo entrevistado coloca: *“Outra coisa que foi contemplada, acho que em Abelardo Luz, foi a produção do curtume do couro da tilápia, o couro do peixe. Mas também só ergueram o prédio e está lá, parado.”* Corroborando o entrevistado 4 fala sobre a instalação de uma cadeia de mel por força de um prefeito: *Ele não considerou a falta de tradição naquele município, as lideranças, o sindicato, todos falaram com ele. Falávamos para ele que lá não adiantava montar um*

entrepasto para o mel, porque não tem demanda para o mel. Nada disso adiantou.

Nos documentos institucionais (vide Anexo C e D; Quadro 13-Instituições participantes do corpo técnico) verificou-se a existência de um corpo técnico, além de alguns sindicatos que trabalhavam o assunto agricultura, entretanto, os números de representantes das prefeituras eram muitas vezes maiores que esse corpo junto, o que dificultava a tomada de decisão técnica nas plenárias.

Quadro 13: Instituições participantes do corpo técnico.

EPAGRI Regional de Xanxerê - Representante:
EPAGRI Regional de Joaçaba -
AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense -
MST - CCA (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária em
COOPTRASC (Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina)

Fonte: Documentos do MDA (Anexo B).

Portanto pode-se concluir que, o fator político era predominante em relação ao técnico nos ambientes de discussões, as frases anteriores, assim como as informações dos documentos institucionais, demonstram a necessidade de uma discussão que envolva mais técnica para a tomada de decisão.

Em relação à Aceitação Social, aqui analisado como as aceitações da sociedade-civil nas instâncias deliberativas, evocam-se novamente duas frases para essa análise: *“Essas organizações (antigamente) elas dialogavam muito pouco, as pessoas muitas vezes não se conheciam, então isso foi um ganho foi essa questão dessa aproximação que o programa gerou.”* (ENTREVISTADO 6). Corroborando o Entrevistado 2 colocou: *“A maior faculdade foi o território, eu aprendi muito. Eu sempre trabalhei com o poder público, eu não tinha essa relação com assentamento, com o sindicato, essa luta essas brigas pra mim foi uma coisa, bem interessante, sabe?”*

Nesse sentido, verifica-se que a aceitação social era respeitável por partes dos membros, a integração da sociedade civil, assim como a política pública voltada para o social, era para muitos, o maior ganho do programa para a região.

4.3.2.3 Valorização Cidadã

O critério valorização cidadã pressupõe a consciência por parte da cidadania sobre a relevância de sua participação. Como foi observado no tópico “Abertura dos Espaços de Decisão”, os indivíduos que estavam sendo capacitados a serem lideranças para representar nos conselhos dos Territórios, não apresentavam essa consciência de que era necessária a participação de forma territorial. *“As pessoas elas não conseguiam se desprender de seus afazeres, de seu dia a dia para atuar como a gente de desenvolvimento.”* (ENTREVISTADO 4).

Entretanto na fala dos que já participavam dos conselhos dos Territórios, havia uma clara visão de que a participação era muito importante: *“A gerencia chegou e pediu quem tinha interesse em participar do PTC eu e os meus colegas aceitamos, pois já tínhamos participado do território rural e nós gostávamos do ambiente e do debate que acontecia. Assim, acabávamos trazendo para o nosso município, os fatos discutidos, [...] nem sempre eu tenho a melhor ideia, nem sempre eu tenho a possibilidade de discutir com o meu secretario a minha posição”* (ENTREVISTADO 8).

Concordando com a fala anterior, o Entrevistado 2 coloca: *“A política do governo de alguns anos atrás, para a política de hoje, ela é bem diferente. Hoje a gente consegue discutir na base. Hoje nós discutimos o que a região quer, o que o território quer. Mesmo que as vezes a gente não consiga, mas hoje há essa discussão. Antigamente não tinha esse diálogo.”*

Corroborando, outros atores colocam diversas falas sobre a valorização da participação: *“Essas organizações elas dialogavam muito pouco, as próprias pessoas se conheciam ou não se conheciam, então isso foi um ganho foi essa questão dessa aproximação que o programa gerou.”* (ENTREVISTADO 6). *“Eu acho assim, a participação uma ideia boa, legal, uma forma de chegar até a população, de Brasília a Santa Catarina.”* (ENTREVISTADO 3). *“A gente quer voltar àqueles que tivemos nos colegiados, nas discussões de colegiados, porque é mais produtivo quando vão para as grandes reuniões, as pessoas já sabem o que está sendo discutido.”* (ENTREVISTADO 2).

Nesse sentido, para as pessoas que foram entrevistadas, foi quase que unanimidade a valorização do processo participativo, entretanto, principalmente pela fala do Entrevistado 2, de que *“Algumas pessoas*

vão somente nas reuniões grandes, onde se tem que votar, tem que se decidir.” Percebe-se que existem alguns indivíduos que não estão interessados em participar e, somente tentar conseguir o recurso da política pública através da votação.

4.3.3 Pluralismo

A categoria pluralismo tem como objetivo identificar a multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas. Portanto, nessa parte do trabalho será analisada a participação de diferentes atores e o perfil deles.

4.3.3.1 Participação de diferentes atores

Esse critério procura verificar a atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo. Em relação a associações, movimentos e organizações, pode-se verificar a participação de todos esses atores (ANEXO C – Composição do núcleo de coordenação do colegiado territorial e D – Composição do Colegiado):

- a) **Sindicatos:** SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xanxerê e região; STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capinzal; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Joaçaba (representante entrevistado).
- b) **Movimentos:** Movimento das Mulheres Camponesas – MMC. MST – CCA (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária em Santa Catarina)
- c) **Associações:** AMAI – Associação dos Municípios do Alto Iraní; AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
- d) **Organizações:** COOPTRASC (Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina); Cooperativa de Crédito Cresol Central – Agência de Xanxerê;

Entretanto, como já foi colocado na seção **Abertura dos espaços de decisão**, o objetivo do Governo Federal é que se trabalhe com representatividade, nas plenárias a ideia é que o ator não seja trabalhado

como indivíduo, mas sim representando a entidade ou a classe daquele ator. *“a gente traçou uma estratégia que é montar uma espécie de fóruns municipais, com convocações públicas e nesses fóruns municipais eleger delegados. No Meio Oeste do Contestado são 2 delegados da sociedade civil e 2 delegados do poder público para dar uma paridade [...] a participação não se dá na quantidade de pessoas presentes, ela se dá na qualidade do debate e na qualidade da representatividade ali colocada, é ali que dá a participação.”* (ENTREVISTADO 4). Mais para frente o mesmo entrevistado colocou: *“Essa é talvez a grande crítica da academia a essas ações do governo né? Que a gente trabalha com o s mesmos há muito tempo né? E os mesmos e os mesmos organizados. Não existe muita fórmula disso né? Não tem como um agricultor isolado lá da comunidade do sapateiro de municípios de Passos Maia, que ele venha pra dentro do colegiado, e começasse a se endireitar e comece a bancar o projeto dele, que é comprar vaca de leite lá para a família dele. Não existe como isso.”*

Cidadãos não organizados, caso tenham interesse de participar dessas reuniões, teriam que fazer o contato com o MDA para primeiro tentar se organizar e, posteriormente, possam ser convidado e eleito. Isso demonstra que existe um longo caminho para que um cidadão não organizado tenha a possibilidade de participação, acabando até na possibilidade de nunca participar caso o programa acabe. Sendo assim, essa parcela de atores está totalmente excluída desse processo, o que demonstra fragilidade nesse processo, segundo a categoria proposta, já que na visão do entrevistado a participação acontecia pelo nível na representatividade e não na quantidade.

Além da “exclusão” dos cidadãos não organizados, nota-se a inexistência de outro setor nesse projeto, das instituições privadas. Como Tenório *et al* (2008C) a multiplicidade de atores envolve o poder público (constatado), sociedade civil (constatado) e o mercado (não constatado). Nesse sentido, verifica-se mais uma fragilidade na multiplicidade de autores, a inexistência da participação de instituições privadas. Fazendo uma reflexão acerca de algumas instituições, existiam instituições como cooperativas e sindicatos de agricultores, que podem ser considerados como ramo privado, no entanto no programa essas instituições eram apreciadas como órgãos atuantes pela sociedade-civil, o autor corrobora com o pensamento que as instituições são da sociedade-civil, já que o PTC trabalhava com a representatividade, ou seja, tirava a liberdade de empresas e do público comum participar dessas reuniões.

4.3.3.2 Perfil dos atores

Esse tópico busca analisar as características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação. Para refletir sobre isso, resgata-se algumas considerações:

Existiam basicamente dois grandes grupos, um grupo fechado (denominação do autor) já escolhido pelo MDA representado por 16 entidades (AMMOC, AMAI, EPAGRI, etc). E um grupo aberto onde eram eleitos dois representantes da sociedade civil e dois do poder público nos fóruns municipais.

No grupo fechado, notava-se que os atores possuíam muitas experiências em processos democráticos de participação, principalmente por já estarem no programa territórios rurais. Alguns dos atores podem ser vistos no Quadro 14 - Atores envolvidos no processo -:

Quadro 14: Atores envolvidos no processo.

<p>AMAI; AMMOC; Ass. Casa Familiar Rural de Xaxim e região; INCRA; MST; CCA (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária em Santa Catarina); COOPTRASC ; Cooperativa de Crédito Cresol Central; EPAGRI Regional de Xanxerê; EPAGRI Regional de Joaçaba; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Joaçaba; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Xanxerê; SINTRAF STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capinzal; Movimento das Mulheres Camponesas; Colegiado dos Secretários Municipais de Agricultura.</p>

Fonte: Documentos do MDA.

Esses grupos fizeram algumas declarações falando dessa experiência: *“Quando a gente tinha território rural agente tinha uma boa discussão, porque quem participava eram sindicatos, assentamentos, prefeitura, entidade afins. (ENTREVISTADO 2 – REPRESENTANTE DA AMMOC) “[...] Eu e os meus colegas aceitamos, pois já tínhamos participado do território rural e nós gostávamos do ambiente e do debate que acontecia.” (ENTREVISTADO 8 REPRESENTANTE DA EPAGRI).*

Nos representantes eleitos, dois da sociedade civil e dois do poder público de cada colegiado, muitos pareciam não ter experiências em processos participativos, tanto que boa parte acabou desistindo do processo: *“No início dava em torno de 100 pessoas, se você for ver da umas 20 pessoas [...] Representantes da prefeitura e Representantes das*

secretarias, essa articulação era muito boa no início. Era Muito boa, se perdeu infelizmente.” (ENTREVISTADO 3).

Nesse sentido, como muitos acabaram se desmotivando pela forma de trabalho do processo participativo e por isso, não foi possível verificar o perfil, entretanto através da fala anterior verificou-se a falta de vontade participativa, provavelmente causada por interesses individuais para se obter o recurso e não efetivamente trabalhar nas discussões das reuniões, como justifica o Entrevistado 4: *“Esse público dos assentados e dos indígenas eles não conseguiam se mobilizar para responder as políticas públicas né? Não tinham a possibilidade, então assim tinha que ter um outro trabalho anterior junto a eles, para que eles pudessem apresentar propostas consistentes, quem acaba apresentando propostas mais consistentes que já tem uma história de organização mais antiga.”*

Concluindo este tópico, nota-se a fragilidade que algumas organizações e segmentos da população tinham ao participar no processo, causado por essa falta de experiência, em comparações com as mais antigas, ao mesmo tempo em que existiam muitos atores com experiência por ter trabalhado no Programa Territórios Rurais e outros programas.

4.3.4 Igualdade Participativa

A quarta categoria a ser analisada, a igualdade participativa, pressupõe isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão e nas políticas públicas. (TENÓRIO *et al*, 2008c, p. 410). Os critérios de análise são: forma de escolha dos representantes, discurso dos representantes e avaliação participativa.

4.3.4.1 Forma de Escolha dos Representantes

Em relação à maneira que se escolhiam os representantes, serão resgatadas algumas ocorrências elucidadas em tópicos anteriores. A escolha era feita diretamente e unicamente pelo MDA. O MDA, com auxílio das associações, fazia a chamada para os principais grupos atuantes na região, como se percebe pela fala do Entrevistado 4: *Era um trabalho de formiguinha. [...] nos municípios onde a gente tinha um envolvimento maior do poder público, eles mesmos articulavam e acabava mobilizando o público, isso por um lado era bom porque poupava serviço, por outro era ruim porque mantinha um recorte*

político nessa região. Nos municípios onde a gente não tinha grandes articulações, grandes contatos, aí a gente mesmo ia lá e fazia alguns contatos, às vezes a gente abria portas e outras vezes você não abria portas.”

Reforçando a frase do representante anterior, nos locais onde havia um maior envolvimento do poder público existia a articulação pela associação de municípios: *“Nós aqui primeiro chamamos os prefeitos e apresentamos depois nós chamamos por grupos por colegiado, então ali onde tinha educação chamamos os envolvidos em educação, como veio o modelo do governo. A gente faz aquela apresentação aí chama o MDA, dependendo da situação, para vir apresentar para os prefeitos o que é o Território.”* (ENTREVISTADO 2).

Com essas informações pode-se construir a Figura 12 - Ciclo da política pública PTC - que demonstra o fluxo dessas informações para a seleção dos membros:

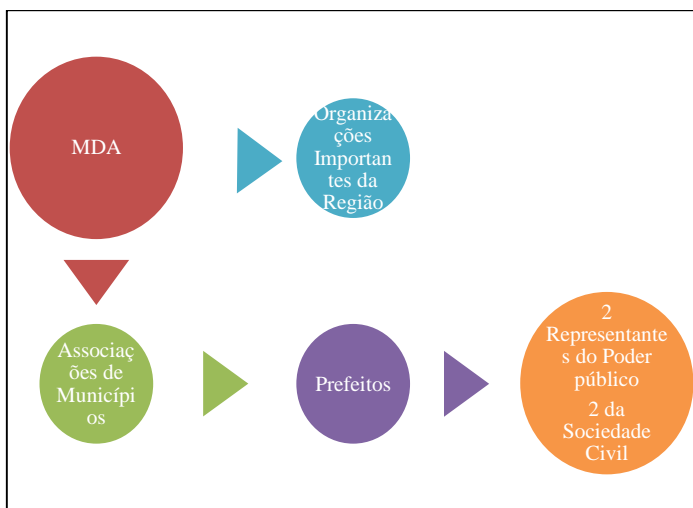


Figura 13: Fluxo da seleção dos participantes.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com isso, percebe-se que a escolha era totalmente feita de forma *top-down*, reforçando a tese de que não existe a possibilidade de um ator sem uma instituição por trás, possa participar do programa. Além disso, a possibilidade da escolha dos representantes da Sociedade Civil, também se mostra como falha no PTC, pois a grande maioria era “chapa

branca” do prefeito, justamente para ganhar força política e conseguir os recursos para a cidade.

Outro ponto importante é como se dá seleção dos representantes do MDA? Pela fala do Delegado do MDA pode-se observar esse ponto: *“Teve uma solicitação do ministério do Governo Federal para que retomasse a delegacia, daí eu retomei em 28 de setembro de 2005, fiquei dois meses e meio fora mais ou menos. Voltei assumir a delegacia e continuo até hoje.”* Com isso, pode-se perceber que a escolha do representante maior era feita pelo Ministério Federal, nomeando os Delegados do MDA em cada estado e esses escolhendo alguns outros funcionários ou consultores do ministério para trabalhar em conjunto.

Entretanto, novamente ressalta-se a falta de pluralidade e de inclusão dos atores no PTC. Como que a sociedade pode-se sentir incluída, já que a escolha é feita somente de forma unidimensional, não dando liberdade para que interessados possam integrar o programa? O processo *top-down* e de seleção advinda do mercado, ainda permeia nessa política pública, mostrando que ainda é difícil que se trabalhe com a gestão social na administração pública.

4.3.4.2 Discurso dos Representantes

No capítulo “Valorização Cidadã” possibilitou verificar a visão dos participantes sobre sua participação, nesse capítulo, será analisada essa visão através dos representantes do MDA, pois eles que articulavam o programa em Santa Catarina.

Através da fala do Entrevistado 6: percebe-se a importância que eles davam para a participação dos diversos atores: *“Essas pessoas se fortalecem e suas organizações se fortaleçam por consequência. Se destinou os recursos para investir nessa formação e que foi muitas oficinas de planejamento estratégico, de desenvolvimento de ações que pudessem apontar os caminhos das ações das políticas públicas naquele território.”*

Como sempre essa participação, está carregada do caráter representativo a pesar de tentarem equilibrar o perfil dos participantes. Evoca-se novamente a fala do Entrevistado 4: *“A participação não se dá na quantidade de pessoas presentes, ela se dá na qualidade do debate e na qualidade da representatividade, é ali que dá a participação. Uma participação de representatividade, aonde um certo equilíbrio de forças.”*

Com isso, pode-se dizer que no discurso dos representantes existe a percepção da importância de se participar, trabalhando com o modelo deles de representatividade de instituições, mas com um equilíbrio das forças sociedade civil e poder público.

4.3.4.3 Avaliação Participativa

O último critério dessa categoria procura entender a liberdade dos atores em intervir no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. Na fala dos integrantes do MDA, houve uma confusão entre as falas deles: *Cada projeto, cada política, cada programa tem a sua forma o seu rito sumario e suas formas de controle. Então na área de saúde, os conselhos municipais ainda tem o papel de controle, na área agrária os projetos que eram encaminhados via a caixa econômica era ela que fazia esse acompanhamento financeiro. A execução física era por parte do próprio ministério, era o próprio ministério que acompanhava a execução física, para tu entender eu quero construir esse mesmo entreposto do mel, a caixa econômica, o engenheiro civil ia lá fazia as medições e liberava os recursos, então essa parte financeira a parte econômica havia um controle, então a caixa não queria saber se esse entreposto estava funcionando ou não a responsabilidade de ver se esse projeto estava funcionando ou não era do próprio ministério, então era nós que fazíamos esse controle dessas ações, e detectávamos isso e tentávamos ajustar isso, tentávamos arrumar isso.* (ENTREVISTADO 4) (grifo nosso) .

O mesmo ator complementa dando créditos a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas: *“Os Colegiados eles atuavam com um papel de denúncia, eles traziam também muitos problemas que eles detectavam.* (grifo nosso) *Era como se um projeto determinando prefeito entregasse para outra instituição que não aquela que de fato de fato deveria ser. O que aconteciam então, eles vinham para o colegiado, faziam a denuncia a gente ia lá e averiguava, sempre tentando o diálogo, e quando não tinha o dialogo, aí o processo de denuncia tinha que fazer o rito normal, que é via Ministério Público ou ouvidoria do ministério do Desenvolvimento Agrário aí vem os órgãos de controle que é a CGU, que é a controladoria geral da união para controle interno, e o TCU tribunal de contas da união com controle externo que iam averiguar se essas denuncias tinham fundamentos ou não.”* (grifo nosso)

No entanto por parte de outro membro do MDA essa afirmação não constava: **Pergunta:** *Não cabia essa parte de controle dos*

Colegiados? **Reposta:** *Não isso é uma coisa de governo mesmo.* (ENTREVISTADO 6).

A frase anterior é desmentida pela afirmação de um dos membros do colegiado:

“No próprio grupo se fazia sempre avaliações, por exemplo, era um dia de troca de informações e meio do que tinha andado de uma reunião para outra, o que estava indo, o que estava estagnado, aí se fazia avaliações, antes não tinha isso, teve um momento que nós exigimos essas avaliações, o próprio grupo maciço.” (ENTREVISTADO 3).

Com isso, pode-se verificar que a iniciativa das avaliações e intervenções das propostas inexistia antigamente e que, a partir de um determinado momento eles começaram a exigir e fiscalizar mais as obras, o que foi bom para os membros e para a sociedade como um todo.

4.3.5 Autonomia

A categoria autonomia entende que deve existir uma apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas. Para verificar essa categoria, são estabelecidos 4 critérios: Origem das proposições e alçada dos atores (aqui serão trabalhados juntos); Perfil da liderança; Possibilidade de exercer a própria vontade. (TENÓRIO *et al* 2008C).

4.3.5.1 Origem das proposições e Alçada dos atores

Os atores integrantes das plenárias podem apresentar certo grau de autonomia para a criação das políticas públicas, esse tópico procura identificar a origem dessas proposições e concomitantemente a alçada deles, para isso apresentam-se algumas informações dos tipos de políticas públicas que eram incididas no PTC.

Quadro 15: Tipos de Políticas públicas e o grau de autonomia delas.

Tipos de políticas	Exemplo	Alçada dos atores
<p>Políticas de controle social</p>	<p>Bolsa Família, Bolsa Escola, etc.</p> <p><i>“Então você pega os recursos de transferência de renda e benefícios sociais, exemplo o bolsa família, ele usou o programa território da cidadania para divulgar isso para o maior número possível de pessoa dentro do território, para melhorar o controle social sobre essas políticas e tudo mais, então esse é o que a gente chamava de políticas de controle social.”</i> (ENTREVISTADO 4)</p>	<p>Grau de autonomia fraco, inexistente a possibilidade de se deliberar sobre o assunto, apenas a possibilidade de se participar, caso seja enquadrado nos requisitos.</p> <p>Público alvo: Pessoas de baixa renda.</p>
<p>Política Informativas</p>	<p>Apoio à cadeia do Leite. Apoio a criação de uma cooperativa.</p> <p><i>“Então está aqui uma política pública, vamos destinar o recurso, vai ser aplicado em tais e tais e tais ações finalísticas e nós informamos para que para que o território saiba que existe, para que se cobre o que seja feito.” [...] o Território podia opinar assim: “Não a gente quer um pouco diferente, se construía dando ideias.”</i> (ENTREVISTADO 6).</p>	<p>Grau de autonomia médio.</p> <p>Possibilidade de modificar um pouco a política pública, têm-se autonomia para poder escolher o que deve ser feito ex: na cadeia de leite, criar uma cooperativa, ou comprar caminhões para transporte, ou subsídio do governo para baixar os preços.</p> <p>Público alvo: Determinados atores, Agricultores, assentados, etc.</p>

<p>Política Deliberativa</p>	<p>Editais para a construção de creches, Escolas. <i>“Quer dizer o governo lançava um determinado edital e ele dizia para o Meio Oeste do Contestado: “A gente quer construir 5 escolas no meio rural.” e deixava o edital em aberto. Só podia concorrer aqueles municípios do território e as prefeituras tinham que estar com seu aparato de organização bem montado para poder concorrer e ganhar.”</i> (ENTREVISTADO 4)</p>	<p>Grau de autonomia fraco para médio. Possibilidade apenas de concorrer ao edital, entretanto não existindo a possibilidade de modificar o que era estruturado. Público alvo: Prefeituras.</p>
-------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, verifica-se que não existe nenhuma ação que poderíamos classificar como totalmente deliberativa, ou seja, com grau de autonomia alto. Todas as ações, eram criadas pelo Governo Federal e pelos Ministérios, sendo que nas políticas sociais eram totalmente “*top down*” nas políticas informativas existia a possibilidade de se escolher para onde ia o recurso, entretanto o apoio era totalmente destinado para algum setor, o que mostrava-se muitas vezes inflexível e as políticas que eles chamavam de deliberativas, eram para concorrer a editais de construção de creches, escolas, etc, com o poder de modificar o município que ia receber do recurso, por isso essa foi classificada como alçada fraco para médio.

Muitos problemas eram causados em virtude a essa origem “*top down*.” As políticas muitas vezes não eram novidades muitas pessoas acabaram se afastando como coloca o Entrevistado 4: “*Nas áreas sociais não tinha novidade né? Na área de habitação também não. Não tinha novidade, então isso acabou frustrando as pessoas e elas acabaram se afastando [...] “Muito pouco recurso novo sendo aplicado no Meio-Oeste do Contestado ele movimento uma serie de recursos que já existiam lá e que estavam soltos.”*

Verificou-se também outra problemática às políticas eram focadas, na maioria das vezes para o controle social, sendo que muitos a pequenos agricultores da região, não podiam participar dessas políticas. “*Você que se enquadra no programa, renda baixa, você tem acesso a uma casa prontinha no valor de 25 mil reais, são programas assim [...]*

se meu filho tivesse na agricultura e não tivesse terra, e fosse contemplado com esse financiamento. Ele já conhece a atividade, gosta a atividade e então é futuro, ele vai conseguir obter. Ai falavam: “Não porque a tua renda é alta, você tem 10 alqueires de terra e você tem condições de comprar para o filho”. Então o meu filho tem condições, mas não tem oportunidades, aí o outro que não tem terra não tem nada aí ele não conhece a atividade entende?” (ENTREVISTADO 5).

Existia uma faca de dois gumes nas políticas públicas, a inclusão de atores antes excluídos para trabalhar na agricultura, ocasionando a desistência de muitos por não estarem acostumados a trabalhar na agricultura, e, os pequenos agricultores que querem dar uma continuidade para as futuras gerações, mas não podem dar um “start up” pela inacessibilidade do recurso.

O maior problema relatado, seja pelas lideranças, seja pelos atores que participavam no programa era a inflexibilidade dos critérios, ou seja, da diminuição da alçada e da autonomia dos participantes. *“São programas criados dentro de quatro paredes tipo o código ambiental” (ENTREVISTADO 5).* Assim como Entrevistado 6 coloca: *“Teria uma ação por exemplo: “não poderia ser ações na saúde bucal”. Teria que ser na saúde bucal e depois abria mais um item, para dizer assim “era na tal questão da saúde bucal que vai acontecer a coisa.” Então isso engessa demais, muito, a coisa.*

Entrevistado 3 também concorda com o assunto utilizando-se de uma metáfora: *“Ele poderia vir menos inflexível, era muito engessado ele poderia ser mais flexível, mais aberto, e adaptar as regiões conforme a sua necessidade. [...] a eu vou usar o calçado 36, ou eu não vou usar porque o numero é 38.*

Corroborando o Entrevistado 2 coloca: *“o programa que vem, tem as ações de governo, de cada área, mas é muito engessado, ainda é muito engessado, porque eles limitam muito as decisões do território, porque lá eles colocam, “ações da saúde” são ações que já vão sendo feitas.”*

Nesse sentido, o Entrevistado 4 explica o fato das ações engessadas, defendendo que a grande diferença do PTC foi a publicidade de tudo isso: *“Isso não mudou no PTC, o que mudou foi a publicidade de tudo isso, esse debate passou a ser mais público, menos dentro da administração municipal, menos dentro dos municípios, essa talvez seja a grande diferença da questão do programa TDC daí pra frente.”*

Com isso, pode-se dizer que houve uma desmotivação dos participantes desse processo, muitos acabaram saindo pela

inflexibilidade, dificuldade de conseguir os recursos causados tanto pela origem dos recursos, como pela falta de alçada dos atores.

Esse critério, também mostra um dos maiores antagonismos no PTC poderia um programa que se diz participativo, que trabalha com o desenvolvimento territorial sustentável, ser o grande gerador das políticas públicas? Como que podemos integrar as ações entre território-estado-federação se as políticas públicas acontecem de forma inversa através de federação-estado-território? O objetivo primordial do desenvolvimento territorial, é que os melhores tomadores de decisão e são os atores que convivem no dia-a-dia do território, mas no PTC tudo isso é jogado fora. A inflexibilidade de ações construídas pelo programa mostra justamente essa contradição, os atores podem até discutir nas plenárias sobre as políticas, no entanto podem se quer construir a melhor política pública para a região, e sim pegar as políticas (que já vinham sendo trabalhadas a anos naquele território) e alocar onde mais se necessita, ainda que muitas vezes essa decisão é tomada pelos prefeitos nas instâncias deliberativas e não por todos os atores.

4.3.5.2 Perfil da Liderança

Esse capítulo irá analisar as características característica da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução (TENÓRIO *et al* 2008C).

A ideia do processo de deliberação nas plenárias era a construção do consenso, no entanto muitas vezes o processo de deliberação era feito através de votos como coloca um dos condutores do MDA: *“Você construía consenso, acontece pelo dialogo, às vezes você tinha grupos muitos distintos que se articulavam para dentro do seu grupo e não buscavam dialogo para dentro de seu colegiado, e ai era votação mesmo.”* (ENTREVISTADO 4).

Confirmando essa informação o Entrevistado 2 coloca: *“O representante do MDA foi uma peça fundamental nesse fortalecimento, porque assim, ele vinha já com clareza do que como poderia ser conduzido e como as entidades poderiam estar participando. Os representantes eles tiveram um papel importante. Interpartidário.”*

Mas, alguns antagonismos foram encontrados nas falas de alguns atores como por exemplo o Entrevistado 8: *“O município não era agraciado, porque o que o delegado decidisse seria acatado como unanime, ou seja, 15 delegados tirados em audiência publica, decidiam*

aonde iriam alocados aqueles recursos [...] O colegiado territorial não foi consultado, para saber se essas as máquinas para serem atendidas”

Pode-se verificar que algumas vezes a decisão era deliberada somente por um grupo, que buscava conseguir o recurso levando o maior número de pessoas de uma certa região, o que fragilizava o processo de deliberação, como coloca outro entrevistado: *“Por exemplo, tem 15 delegados, então vamos dizer que o oeste tem mais que o norte, daí é que nem acaba aprovando um projeto inviável, porque sabe se usa a política.”* (ENTREVISTADO 5) O mesmo entrevistado até sugere uma solução: *“Então acho que tem que ter um um conselho de ética para depois disso, também analisar se é possível.”*

O papel do articulador, portanto era de descentralizar o processo, mas como as “regras” do PTC, as plenárias eram decididas pelos prefeitos e representantes da sociedade civil escolhido pela prefeitura, a busca pelo maior número de votantes de certa região era constante, minando um pouco mais o processo de deliberação.

Uma última constatação era sobre a existência de uma triagem final para a aprovação dos projetos, localizada em Florianópolis: *“Essa votação era feita na câmara técnica estadual essa era a indignação do grupo todo. Porque iam alguns projetos para Florianópolis e lá tinha um grupo pequeno que fazia essa triagem.”* (ENTREVISTADO 3) Corroborando o entrevistado 8 comenta que: *“O grupo técnico aprovou um projeto de Joaçaba, a plenária territorial estava legítima guerra, aprovou o recurso e o conselho Florianópolis arrumou um argumento pra tirar o projeto. Pra anular o projeto, isso talvez tenha sido a gota d’água para muitos desacreditarem.”*

Nesse sentido, muitas vezes a deliberação acabava desaparecendo, pois o conselho que era localizado em Florianópolis acabava retirando alguns projetos do caminho, por não estarem de acordo com as leis. Apesar disso, essa triagem era importante para verificar se não existiam irregularidades no processo como um todo, o que era mais um meio de controlar o recurso público.

A execução física era feita pelo município ou instituição que conseguiu/aderiu à política pública. A fiscalização da execução ficava a par dos representantes do MDA, mas como foi visto no critério Avaliação Participativa, a sociedade civil tinha o papel de denúncia para que o ministério pudesse ir lá avaliar o que estava sendo executado. *A execução física, né? Era por parte do próprio ministério, era o próprio ministério que acompanhava a execução física.* (ENTREVISTADO 6).

Conclui-se que a execução física era mais convergente em relação pressupostos da gestão social, o processo de deliberação na

visão dos líderes era de extrema importância, entretanto pela maneira que o programa foi montado, esse processo se tornava fragilizado.

4.3.5.3 Possibilidade de exercer a própria vontade

Este último critério levará em conta as normas e procedimento que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva (TENÓRIO *et al*, 2008C). Sendo assim, resgatam-se algumas considerações feita pelo autor em outros critérios:

- a) O pensamento do programa sempre foi trabalhar com representatividade, ou seja, a vontade de uma instituição.
- b) As pessoas não enxergavam o território do Meio Oeste do Contestado como sua identidade (por esse ser dois territórios em um) dificultando o pensamento coletivo.

Deste modo, pode-se perceber que a vontade política individual era mais forte que a coletiva nas plenárias. Como coloca o Entrevistado 4 tudo depende de vontade política: *“Tudo depende de vontade política, quando você tinha uma prefeitura ou uma administração local, vontade de agilizar as coisas, das coisas acontecerem de maneira mais rápida, a coisa acontecia de maneira mais rápida. Mas quando você tinha uma articulação política, um poder público local que sentava em cima de um determinado projeto e não tinha muito interesse de resolver os problemas e a burocracia, a coisa não andava mesmo.”*

Pode-se dizer também que a articulação coletiva existia, mas muitas vezes eram para conseguir recurso para tal cidade, para tal partido como coloca a Entrevistada 2: *“Então isso é complicado, quem tem maior articulação, quem tem maior interesse, briga pelo seu projeto.”*

Corroborando o Entrevistado 4 coloca: *“Existia muitas vezes interesses individuais de certas associações que iam lá buscavam o recurso viam que não iam dar certo, ou pegar o recurso e iam embora depois.”*

A vontade política individual não era somente das associações, nas representações públicas via-se isso: *As SDR eram um fórum aonde os prefeitos se articulavam mais, porque era um fórum do estado. Então raramente você via um prefeito que é quem toma decisão numa reunião do colegiado, ele mandava o secretário, mandava um assessor e isso era ruim porque as pessoas iam para lá como uma espécie de olheiro de*

espião. Na hora que tinha que tomar uma decisão essa decisão não era uma decisão assinada pela maioria dos prefeitos, aí você definia projetos estratégicos importantes para a sociedade civil, e o prefeito não concordava com esse projeto, o que acabava acontecendo, não dava certo, porque nessa queda de braço, como o dinheiro é público, como a verba é pública, o municípios tem muito poder, o prefeito tem esse poder todo, e aí se o prefeito não quiser fazer ele não faz e pronto.” (ENTREVISTADO 4).

Conclui-se então que existem muitos casos da vontade política individual dominando as plenárias, o que fragiliza ainda mais o processo de autonomia através de um parasitismo dos recursos público, buscando aprovar não a vontade coletiva, mas sim a vontade do prefeito, da organização por trás daquele indivíduo, definindo o programa como um todo.

4.3.6 Bem comum

A última categoria que será observada é o Bem comum, ou seja, o bem-estar alcançado através da prática republicana (TENÓRIO *et al*, 2008C). Serão analisados os objetivos alcançados e a aprovação cidadã dos resultados.

4.3.6.1 Objetivos alcançados

Neste momento será analisado se os objetivos dos participantes foram alcançados em relação ao que foi planejado e realizado. Pode-se dizer que o alcance dos objetivos era muito relativo conforme a fala do Entrevistado 3: *“Essas ações elas foram desenvolvidas muitas vezes atendidas, outras não.”*

A maioria das reclamações entre os participantes era a demora da vinda dos recursos, os objetivos eram alcançados, entretanto no planejado os recursos que deveriam vir em um espaço menor de tempo acabavam demorando anos para vir.

Sim, no início era assim, foi bem demorado. Inclusive agora através dos territórios Treze Tílias recebeu depois de muito, muito, muito tempo a ampliação dos Esgotos Sanitários e a construção dos sanitários nas propriedades carentes (ENTREVISTADO 3).

O Entrevistado 4 corrobora com a frase anterior: *“Você vai fazer um projeto hoje e vai ser contemplado daqui a 4 anos, demora muito. Ai da tempo pra casa cair, apodrecer o resto e a casa cair.”* Alguns

exemplos sobre isso foram relatados por outros participantes: *“A casa deixou de existir, não existe mais, só existe a casa familiar rural em Xaxim que tem um investimento para ser feito que não sei como é que está nos últimos tempos.”* (ENTREVISTADO 4). *“Um caminhão pipa para transporte de leite né? Meu Deus olha, foi o caos porque a comunidade conseguiu esse caminhão depois de 3-4 anos, que já não existia mais, nem o grupo, não existia mais e aí veio o caminhão e aí?”* (ENTREVISTADO 2).

Nesse sentido, como coloca o Entrevistado 3: o programa deveria ter vindo *“com uma intensidade maior, com coisas mais concretas”*. Isso estimularia as pessoas a participarem mais das reuniões, e provavelmente não acarretaria no grande número de desistentes, de 100 pessoas. Além disso, no ano de 2012 somente um objetivo foi contemplado (único recurso que veio), houve um esfriamento do processo como colocaram alguns entrevistados:

“Esse ano só teve um projeto, porque muitos do grupo saíram para participar como vereador, como prefeito tal, então se quebra muito.” (ENTREVISTADO 2). *“2012 foi tenebroso, os recursos foram uma piada. Se eu não me engano a gente aprovou o único recurso de 250 mil reais, para Ponte Serrada, que já era um empreendimento do ministério do turismo e a gente conseguiu, nós aprovamos. Olha de 1,2 milhão para 250 mil temos aí uma redução de quase 80% desse valor, então me parece muito assim, não dá para nos culpar.”* (ENTREVISTADO 8).

Portanto, no PTC os objetivos eram na grande maioria das vezes concluídos, somente nos casos de irresponsabilidade do beneficiário, como o caso do entreposto do mel que o prefeito teve que devolver o recurso do prédio construído, que esses se mostravam falhos, mas isso era um erro do pensamento individual do território, e que, mesmo os participantes nas plenárias avisasse que o projeto não ia dar certo, o agente público quis o recurso para sua cidade. Em contrapartida, em relação ao planejado não acontecia o esperado devida a lentidão no recebimento dos recursos. Demorava tanto que muitos beneficiados nem existiam mais, sendo um dos motivos para que muitos desistissem de participar.

4.3.6.1 Aprovação cidadã

A última análise dos critérios procura identificar a avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados. Tenório *et al* (2008C). Esse critério provavelmente foi o mais relatado, o mais fortemente percebido, falaram muito da gratidão e o aprendizado que o PTC teve para os atores nos processos. Obviamente tiveram algumas noções distintas como coloca o Entrevistado 4: *“Tem sentimentos, e sentimentos, quando o projeto vem de uma construção histórica, de uma demanda daquele grupo, daquela família aquele projeto é importante para aquela família, quando ele se concretizava era assim, era visto a felicidade a gratidão daquelas família nesse processo né?”*

No entanto o mesmo entrevistado mostra o outro lado da moeda: *“[...] agora quando o projeto ele vinha atravessado, quando ele vinha de uma ação atravessada, quando ele vinha de uma ação isolada, esses são os projetos que não deram certo.”* Um exemplo de insatisfação é colocada pelo Entrevistado 5: *“Fomos quantas vezes a Chapecó, Xanxerê, Ponte Serrada, discutir, discutimos e nunca conseguimos nada.”*

Sendo assim, o PTC foi um projeto em construção, muitos erros apareceram e no processo entre planejado e alcançado, esses problemas deveriam ser arrumados: *“Se você pegar o Plano do Programa Territórios da Cidadania é fantástico. Agora você por na prática, eu sempre digo tu tem que cada dia cavar um pouquinho, cada dia você vai fazer um pouquinho porque não é fácil.”* (ENTREVISTADO 2). Para esse mesmo ator, a dificuldade prática tornou-se um grande aprendizado: *“Cada dia vem uma coisa nova. Então cada dia estamos nos adequando para essa nova realidade a maior faculdade foi o território, que eu aprendi muito, porquê aqui eu sempre trabalhei com o poder público, eu não tinha essa coisa de assentamento, com o sindicato, essa lutas essas briga pra mim foi uma coisa bem interessante, sabe.”* Corroborando o Entrevistado 8 Coloca: *“Acho que aprendi muito, acho que tenho aprendido todo dia”*

Complementando essa fala o Entrevistado 4 coloca: *“Não quer dizer que isso está superado, ainda tem muitos problemas, mas eu diria assim nós temos vários exemplos bons, especialmente na organização que envolve questões de logística, de aquisições, de no caso de compras de prefeituras municipais, o próprio plano anual, aonde as organizações de matrizes políticas muito diferente conseguem atuar junto.”*

O Entrevistado 6 também concorda ao falar desse aprendizado: *Mas assim, é um baita exercício, muito rico, assim aflora os problemas do sombreamento, do paralelismo das ações, por outro lado também*

aparecem às falhas da precária estrutura, especialmente de pessoas, primeiro com perfil que possam circular das diversas áreas e das negociações da esfera de governo. Fazer com que a sincronia realmente expresse o que efetivamente acontece é que acho que foi a grande a grande lição que o PTC nos forneceu nos ajudou a ter. A oportunidade e esta estrutura que faltou foi talvez um vácuo que o programa apresentou que não conseguiu superar pelo menos até agora.

Além desse sentimento de aprendizado, muitos bons exemplos apareçam com o programa como vários participantes relatam: *“A casa colonial ali, ele foi colocada com o recurso do território da cidadania.”* (ENTREVISTADO 3). *“Ali nos assentamentos tem uma boa agroindústria de conserva funcionando super bem, tem um entreposto de produtos de hortifrúti granjeiros também funcionando legal, em Água Doce também tem uns projetos legais, e em lá em Coronel Martins tem os projetos legais funcionando.”* (ENTREVISTADO 4)

Isso demonstra como melhorou a região como tudo se tornou mais público, mais fácil de acessar, o Participante 4 faz uma comparação entre a década retrasada: *“Comparado com na década retrasada 1995-2000 que eram o antigo PRONAF infraestrutura tem muito mais coisa funcionando que parada, graças ao PTC.”*

Com isso novos recursos, sentimentos de aprovação de muitos atores, isso que mostrou a cara do PTC para a região, como o Entrevistado 2 coloca, existe a crença que isso vai melhorar a região: *“Eu acredito que isso venha desenvolver a minha região, isso venha ajudar a minha região por isso que eu luto por ele.”*

Fechando esse capítulo pode-se perceber que o programa é realmente uma vivência diferenciada, um grande aprendizado aos participantes que se envolvem. A frase do Entrevistado 8 resume de maneira clara a aprovação cidadã: *“Acho que é uma vivência diferenciada. É uma diferença gritante. É uma diferença diferente do setor público tradicional. Então os amigos mais próximos da gente, telefone aberto, não precisava de intermediários a gente resolvia o problema diretamente com o delegado federal do MDA não estou botando 4 nessa cadeira para subir essa escadaria. Isso gratificava quem ocorria atrás das coisas.*

O próximo capítulo ira procurar comparar as categorias fazendo um resumo entre essas.

4.4 Avaliação do PTC com os fundamentos da Gestão Social

Essa última seção da análise procura identificar se as características da gestão social estão presentes em cada categoria de análise, para que isso fosse possível trabalhou-se com uma escala de 0 à 3, sendo que 0 a categoria não tinha nenhuma aproximação com os Pressupostos da Gestão Social, 1 a aproximação era baixa com os pressupostos, 2 a aproximação era média e 3 era alta.

Quadro 10: Escala utilizada na avaliação das categorias.

Escala	Correspondência
3	Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.
2	Aproximação média com os pressupostos da gestão social.
1	Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.
0	Nenhuma aproximação com os pressupostos da gestão social.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na conclusão de cada critério, foi feito um resumo do que era observado pelo autor, com isso pode-se trabalhar com as notas para que com a média identificasse a intensidade que a categoria estava com os pressupostos. A categoria **Processo de discussão**, se assemelha a Gestão Social moderadamente (Escala 2), assim como os critérios canais de difusão, Espaços de Transversalidade. A pluralidade do órgão promotor e a utilização de órgãos existentes também são dois fatores que estão em consonância para a Gestão mais participativa. Entretanto a **qualidade da informação, órgãos de acompanhamento e relação com outros processos participativos** ainda necessitam de melhoras para que exista a cidadania deliberativa no programa.

A categoria **Inclusão** está com uma aproximação média em relação aos pressupostos da gestão social (Escala 2), isso acontece, pelo fechamento e não a abertura dos espaços de decisão, o que de certa forma, exclui algumas pessoas do processo participativo. A aceitação social e a valorização cidadã foram muito comentadas, entretanto o fator político dominante e a diminuição de 120 para 20 indivíduos nas plenárias foram os motivos para que essas categorias não se aproximassem totalmente da gestão social.

A próxima categoria, o **Pluralismo** também se encontra com uma aproximação média com os pressupostos da gestão social (Escala 2), verificou-se a existência da participação de diversos atores, entretanto também houve a exclusão de outros. No critério perfil dos atores verificou-se a existência tanto de atores com experiência quanto sem essa experiência.

Assim como as categorias anteriores, verificou-se a aproximação média da **Igualdade Participativa** (Escala 2) com os pressupostos da gestão social, havendo um desequilíbrio entre as categorias, sendo que a forma da escolha dos representantes seria o critério a ser mais trabalhado (Escala 1) e a avaliação participava o critério mais próximo da gestão social (Escala 3).

A pior categoria observada foi a **Autonomia** (Escala 1), foi percebido pelo autor a falsa sensação de participação autônoma, sendo que na verdade quem tomava as decisões e quem tinha o poder de criar as políticas públicas eram os mesmos órgãos de sempre, vinculados ao poder público.

Ao contrário da categoria anterior, o **Bem Comum** se apresentou o mais próximo da Gestão Social segundo a percepção do autor (Escala 3). A aprovação cidadã dos resultados foi de certa maneira muito presente, apesar de que alguns projetos não eram contemplados.

Concluindo, observou-se que as categorias na sua maioria tem apropriada aproximação com os pressupostos da Gestão Social, com destaque a categoria Bem Comum e como fragilidade a Autonomia dos representantes. Para finalizar foi construído o Quadro 16 - Resumo dos critérios e a aproximação da gestão social com o programa - representando toda essa análise da coerência.

Quadro 16: Resumo dos critérios e a aproximação da gestão social com o programa.

Crítérios	Intensidade	Categorias	Intensidade
Canais de difusão: existência de diversos meios dos atores ficarem sabendo sobre o programa, entretanto notou-se que esses canais eram muitas vezes fechados (convocatório) e que o método atendia uma parte dos mesmos atores que já articulavam a região. Muitos sindicatos e cooperativas ao procurar a Associação de Municípios acabavam participando do PTC, mostrando-se efetivo.	3- Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.	Processo de discussão: Tem sua semelhança a Gestão Social, pelos canais de difusão, Espaços de Transversalidade. A pluralidade do órgão promotor e a utilização de órgãos existentes também são dois fatores que estão em consonância para a Gestão mais participativa. Entretanto a	2- Aproximação média com os pressupostos da gestão social.
Qualidade da informação: os atores territoriais recebiam sempre as propostas das reuniões, entretanto no momento da reunião essas informações chegavam distorcidas ou com “lacunas”. Além disso, existia uma carência de comunicação no comitê nacional entre os próprios ministérios, assim como uma dificuldade de mensagens de forma vertical, entre o governo Federal, o Estadual e o Território, causando desmotivação por essa demora na troca de informações e consequentemente pelos projetos perdidos.	1- Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.	Qualidade da informação, Órgãos de Acompanhamento e Relação com outros processos participativos ainda necessitam de melhoras para que exista a cidadania deliberativa	
Espaços de transversalidade: Pode-se notar um grande aprendizado por parte de alguns entrevistados, devido a essa integração dos espaços, mostrando os diversos pontos	3- Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.		

de vistas, seja do setor público, privados, da sociedade civil, ou do Governo Federal, Estadual e Municipal.		no programa.	
Pluralidade do grupo promotor: Confirma-se então que dentro das reuniões e as informações que vinham do governo, eram conduzidas de maneira unidimensional pelos atores envolvidos com o MDA, no entanto essa liderança muitas vezes era compartilhada com a representante da associação na região, principalmente na questão recrutamento das pessoas para as reuniões.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.		
Órgãos existentes: apesar da maioria das reuniões serem no centro do território, as plenárias aconteciam em dois locais distintos, dificultando muitas vezes a participação de uma determinada área nesse território. Provavelmente isso ocorria por condução política, ocasionado pelo território Dúbio e pela divisão dos recursos nas duas áreas.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.		
Órgãos de acompanhamento: inexistência de uma pluralidade nesse órgão promotor [...] o comitê territorial também realizava a função de acompanhamento através da avaliação desse processo, mostrando que informalmente existe um “outro órgão” que faz o	1- Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.		

acompanhamento do processo.			
<p>Relação com outros processos participativos: o conflito partidário mostrou-se como principal bloqueio entre as políticas públicas. Apesar de ambas (SDR e PTC) terem o mesmo objetivo, de se discutir de forma territorial, como gerir o recurso público colocando os diversos atores sociais numa posição distinta da tradicional, suas políticas não se convergiam, enfraquecendo ambas as partes e dificultando a participação dos diversos atores, pois estes não podem estar presentes em todas as reuniões. O único fator que aproximou a gestão social do tema é a entrada das associações de municípios, que já trabalham com o tema participativo a anos.</p>	1- Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.		
<p>Abertura dos espaços de decisão: houve um fechamento e não a abertura dos espaços, apesar disso o MDA buscou construir uma metodologia para que novas pessoas pudessem ser incluídas em processos que antes estavam excluídas. No entanto, houve pouca vontade política e participativa dos que receberam o curso, assim como a diminuição dos recursos do governo impossibilitando a capacitação dos pequenos agricultores integrados no</p>	1- Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.	<p>Inclusão: O processo de inclusão está com uma aproximação média em relação aos pressupostos da gestão social. Isso acontece, pelo fechamento e não a abertura dos espaços de decisão, o</p>	2- Aproximação média com os pressupostos da gestão social.

processo, o que prejudicou, de certa forma, a abertura desses espaços para a tomada de decisão participativa.		que de certa forma, exclui algumas pessoas do processo participativo.	
Aceitação social: o fator político era predominante em relação ao técnico nos ambientes de discussões. A aceitação social era respeitável por partes dos membros, a integração da sociedade civil, assim como a política pública voltada para o social	2	A aceitação social e a valorização cidadã foram muito comentadas, entretanto o fator político dominante e a diminuição de 120 para 20 indivíduos nas plenárias foram os motivos para que essas categorias não se aproximasse m totalmente da gestão social.	
Valorização cidadã: quase que unanimidade a valorização do processo participativo; existem alguns indivíduos que não estão interessados em participar e, somente tentar conseguir o recurso da política pública através da votação.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.		
Participação de diferentes atores: Existia a participação de diferentes atores, entretanto o cidadão não organizado e o ramo privado foram excluídos desse processo.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.	Pluralismo: A categoria pluralismo está com uma aproximação média com os pressupostos da gestão social, verificou-se a existência da participação de diversos atores, entretanto também houve a	
Perfil dos atores: nota-se a fragilidade que algumas organizações tinham ao participar no processo, causado por essa falta de experiência, em comparações com as mais antigas, ao mesmo tempo em que existiam muitos atores com	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.		2- Aproximação média com os pressupostos da gestão social.

experiência por ter trabalhado no Programa Territórios Rurais e outros programas.		exclusão de outros. Assim como o perfil dos atores que trabalhavam tanto com experiência em processos deliberativos como com a falta dela.	
Forma de escolha dos representantes: Escolha tanto dos representantes na maioria das vezes aconteceu de forma unidimensional pelo MDA e às vezes por indicação das prefeituras (no caso da sociedade civil). A nomeação dos dirigentes era feita pelos ministérios.	1- Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.	Igualdade Participativa : Assim como as categorias anteriores, verificou-se a aproximação média com os pressupostos da gestão social, havendo um desequilíbrio entre as categorias, sendo que a forma da escolha dos representante s seria a ação a ser trabalhada e a avaliação participava o critério mais próximo da gestão social.	2- Aproximação média com os pressupostos da gestão social.
Discursos dos representantes: existe a percepção da importância de se participar, trabalhando com o modelo deles de representatividade de instituições, mas com um equilíbrio das forças sociedade civil-poder público.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.		
Avaliação participativa: a iniciativa das avaliações e intervenções das propostas inexistia antigamente e que, a partir de um determinado momento eles começaram a exigir e fiscalizar mais as obras, o que foi bom para os membros e para a sociedade como um todo.	3- Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.		
Origem das proposições Alçada dos atores: Origem	1- Aproximação	Autonomia: A autonomia	1- Aproximação

da maioria das ações pelos ministérios e inflexibilidade critérios para o acesso dos recursos, demonstram que a política tem caráter <i>top down</i> .	baixa com os pressupostos da gestão social.	dos indivíduos apresentou o pior desempenho em relação aos pressupostos da gestão social. Era percebida muitas vezes a falsa participação, descrita por Demo (2008) como	baixa com os pressupostos da gestão social.
Perfil da liderança: a execução física era mais convergente em relação pressupostos da gestão social, o processo de deliberação na visão dos líderes era de extrema importância, entretanto pela maneira que o programa foi montado, esse processo se tornava fragilizado.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.	“engodo da sereia”. Encanta, atrai mas afoga.	
Possibilidade de exercer a própria vontade: existem muitos casos da vontade política individual dominando as plenárias, o que fragiliza ainda mais o processo de autonomia	1- Aproximação baixa com os pressupostos da gestão social.		
Aprovação cidadã dos resultados: o programa é realmente uma vivência diferenciada, um grande aprendizado aos participantes que se envolvem. Existia a aprovação de muitos dos participantes.	3- Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.	Bem Comum: Ao contrário da categoria anterior, o bem comum se apresentou com o mais próximo da Gestão Social segundo a percepção do autor. A aprovação cidadã dos resultados foi de certa maneira	3- Aproximação alta com os pressupostos da gestão social.
Objetivos alcançados: Os objetivos eram na grande maioria das vezes concluídos, já em relação ao planejamento não acontecia o idealizado devida a lentidão no recebimento dos recursos. Demorava tanto que muitos beneficiados nem existiam mais, sendo um dos motivos para que muitos desistissem de participar.	2 - Aproximação média com os pressupostos da gestão social.		

		<p>muito presente, apesar de que alguns projetos não eram contemplados.</p>	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho pôde-se perceber a complexidade que o Programa Territórios da Cidadania apresenta tanto em relação à prática, quanto nos aspectos teóricos trabalhados. Através dessa relação, entre a teoria e a prática, podem-se perceber as diversas semelhanças, assim como os antagonismos que o PTC trouxe em relação aos aspectos participativos da gestão social.

Portanto para atender as propostas do trabalho acadêmico, evoca-se o objetivo geral para ver se esse foi alcançado:

Analisar se as ações participativas do programa Territórios da Cidadania, no Território do Meio Oeste do Contestado no período de 2008 a 2012, estão de acordo com a metodologia de avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas de Tenório et al (2008c).

Nesse sentido, para o alcance desse objetivo foram trabalhados quatro objetivos específicos, e se esses fossem alcançados, poderíamos então ver se as ações participativas do programa estão de acordo com a gestão social.

O primeiro objetivo específico que é “Descrever o Programa Territórios da Cidadania no Meio Oeste do Contestado” foi alcançado ao verificar junto aos documentos institucionais e as falas dos entrevistados como se moldou o programa no Brasil e no âmbito territorial.

Como foi visto a política pública Territórios da Cidadania tem o objetivo de universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2012). Ela teve seus alicerces em outra política pública desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário os Territórios Rurais que iniciou em 2003.

A estrutura metodológica do programa anterior foi mantida, mas o cerne que era somente do MDA, passou para mais dezoito ministérios, criando uma política pública nunca antes vista, com a articulação de diversas secretarias em mais de 120 territórios envolvendo o Governo Federal, Estadual e Municipal em conjunto com a sociedade civil organizada dos Territórios.

Essa articulação de políticas públicas propiciou o desenvolvimento de ligações entre as três esferas de poder através de colegiados territoriais e comitês estadual e nacional, ao menos no desenho do projeto. Na seção onde se descreve o Território do Meio

Oeste do Contestado, transpareceu a primeira dos antagonismos dessa pesquisa: a desarticulação Estado-Federação. A evidência estava no Território em si, muito grande para trazer uma identidade, uma história, um só conflito. O que na verdade é apontado como um único território se desdobra em dois, como se houvesse uma crise de personalidade lá dentro, um arranjo local bipolar, ou talvez dois primos, um rico, outro pobre, o primeiro vindo morar na casa do outro, pois o desfavorecido embolsou a loteria do Governo Federal e o olho do abonado cresceu.

Mas como que um pode ser dois? A matemática foi simples, a divisão foi feita pelo Estado em 2003 na construção das Secretarias de Desenvolvimento Regional, um espelho do Programa Territórios da Cidadania, entretanto criado pelo Governo do Estado. Como a divisão já estava feita, porque não somar dois Territórios? Aí que um virou dois no programa. Teóricos como Raffestin (1993), Silva (2009), Saquet (2006 e 2007); Haesbart (2004) foram deixados de lado nessa concepção, assim como a sociedade-civil, a cultura, a história, o âmbito privado, a Guerra do Contestado, dentre outros fatores, para que a cara de Friedrich Ratzel aparecesse outra vez mostrando que, novamente, O Poder se encontra numa única dimensão: O Estado.

A segunda ação a ser realizada tinha o intuito de **“Descrever as ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário nos Territórios da Cidadania no Meio Oeste do Contestado”** Não foi dedicado um capítulo a essa descrição, pois essas eram percebidas ao longo da análise das categorias, essas em si já conseguiam dar a resposta para essa questão.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário teve o papel primordial no Programa de organizador e articulador das ações participativas dentro do Território. Ou seja, a seleção dos membros, a articulação deles com as ações de outros ministérios, a agenda das reuniões, avaliação do processo, tudo era feito pelo Delegado no Estado e seus consultores. Portanto, o MDA tinha a responsabilidade do programa em Santa Catarina em suas mãos.

Uma questão pode vir em mente ao observar a quantidade de ações que o MDA tinha: Essas ações não demonstrariam uma centralidade no processo participativo? Essa resposta pode ter um sim e um não. Sim porque de fato, a liderança formal estava presente neles, a articulação era feita por eles. Não por alguns motivos: a “regra” do território da cidadania, ou seja, a metodologia de implementação da política pública, não era dos representantes do MDA em Santa Catarina, era descrita no programa, o que demonstra que o verdadeiro Poder estava num escalão acima; Existência de lideranças informais: as

associações tiveram um papel importante no programa, colocando-se a disposição como animadores do processo participativo; existia certo grau de liberdade nas plenárias, ou seja, eles conseguiam de certa forma a repartir a deliberação das políticas públicas com os diversos atores. Fazendo uma comparação com o trabalho de Tenório (2010, p.6) pode-se auferir algumas coisas:

A liderança deve ser capaz de mobilizar os poderes e atores locais, porém, não de forma autoritária, pois os objetivos do grupo são anteriormente discutidos. A liderança local pode ser formal ou informal, porém legítima para representação do grupo. O líder deve ter a possibilidade de criar tanto seu papel como o contexto em que vai desempenhá-lo, mantendo um nível mínimo de consistência à sua iniciativa e à sua posição de líder dentro do contexto criado.

Portanto, a liderança foi capaz de mobilizar os poder e os atores locais; existiam lideranças legitimadas tanto formalmente quanto informalmente; No entanto, a articulação dos poderes aconteceu de forma unidimensional, ou seja, de forma autoritária, e a consistência mínima foi deixada de lado no momento em que a representatividade foi trabalhada no lugar da coletividade.

O Terceiro objetivo consistia em **“Verificar como as ações participativas são empreendidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário nos conselhos deliberativos.”** Pode-se dizer que articulação existiu não como o tipo ideal Gestão Social abrange, mas algumas vezes próximo da teoria e, na maioria das vezes muito longe dela. Os responsáveis tinham ciência dos conceitos de território, de deliberação nas políticas públicas, assim como de uma gestão mais participativa nos conselhos deliberativos. No entanto, o processo deles de trabalhar com representatividade e não com a participação popular da abertura dos espaços de diálogo, demonstram fragilidade na inclusão de atores excluídos nesses âmbitos.

O programa, portanto não conseguiu incluir certos atores na participação do processo, não houve avanço em relação ao programa anterior, os Territórios Rurais, na verdade houve retrocesso. Antes a participação era de quase 300 membros nos ambientes de discussão, com a participação até de cidadãos não organizados, no PTC ocorreu um corte na participação, ou seja, voltaram ao marco zero no quesito inclusão.

Segundo o MDA, eles procuraram sempre por um debate de qualidade, tentando misturar tanto sociedade-civil quanto organizações públicas buscando que as decisões fossem tomadas sempre para o bem-estar do território e não para o indivíduo. Mas como seria possível trabalhar com um debate de qualidade se a sociedade-civil tinha que ser representativa e que os outros integrantes que dominavam as plenárias eram do poder público? Aqui está a maior contradição do ministério no programa, a representatividade trabalha quase que exclusivamente a vontade individual de uma instituição e quase nunca a vontade coletiva. Esse foi o maior um dos maiores erros do programa, primeiro porque exclui os cidadãos não organizados, segundo porque dificulta a mudança da cultura do indivíduo, em termos que, mesmo que o indivíduo mude a forma de pensar para a coletividade a cultura institucional irá permear na organização, fazendo com que a personificação individual volte depois de algum tempo. Seria, portanto impossível termos a gestão social nesse processo.

Além disso, a exclusão dos atores pelo MDA fez com que enfraquecesse ainda mais o PTC. Essa exclusão aconteceu de duas maneiras: primeiro a forma de escolha dos representantes e segundo pela vontade do ministério em trabalhar com poucos integrantes ao longo do tempo. A seleção dos participantes era feita de forma quase que unicamente unidimensional, (algumas vezes com auxílio das associações), ou seja, escolhiam “quem eles queriam” característica principal da gestão estratégica e não da gestão social. Além disso, não foi somente a desmotivação e o esfriamento do processo que fez com que cerca de 100 atores deixassem de comparecer, muitos deixaram de ser convidados e pensam que o programa nem existe mais.

Pode-se dizer que as ações participativas não são exclusivas do programa em questão, existiam outros programas atuantes no mesmo período de vigência. Um exemplo, talvez não o melhor, foram as SDR que não foram conduzidas a participar em conjunto com o PTC. Não seria isso de fato um antagonismo? Dois programas, dois objetivos em comum, duas estruturas, mas nenhum ponto que se cruzam, como se fossem duas retas perpendiculares tendenciadas ao infinito. A briga partidária manifestou mais uma vez suas caras no embate Estado-Federação, novamente o ambiente conflituoso que se instaurou, demonstrou a dificuldade de fazer a articulação entre as diversas esferas do governo, fazendo com que o derrotado não fosse os dois poderes, mas também os participantes do processo e a sociedade-civil como um todo.

A última questão a ser respondida previa a **“Identificação dos pressupostos da Gestão Social nos processos de condução dos conselhos deliberativos e na deliberação de políticas públicas.”** Seria possível a assimilação de uma política pública tão complexa com esse processo de Gestão mais participativa?

Traços, resquício, semelhanças, seja como for chamado, não são aquele modelo em si, mas ajudam a nortear a possibilidade de se tornar aquilo que um dia foi passado e que no presente está em transformação. Ao pensar dessa maneira, possibilita-se ao observador de ver a Gestão Social nos critérios e categorias descritos por Tenório *et al* (2008c).

A Gestão Social se tornou aparente em muitos dos critérios trabalhados como **Espaços de Transversalidade, Avaliação Participativa, Objetivos Alcançados e Canais de Difusão**. Assim como quase que ausente na **origem das proposições, Possibilidade de exercer a própria vontade, órgãos de acompanhamento, relação com outros processos participativos, Abertura dos espaços de decisão, Qualidade da informação**. Também essa apareceu com traços moderados **Perfil da liderança, aprovação cidadã, perfil dos atores, discurso dos representantes, valorização cidadã, participação de diferentes atores, pluralidade do órgão promotor, órgãos existentes e aceitação social**.

Com isso pode-se dizer que ela se manifesta visivelmente, maioria das vezes de maneira tímida, poucas vezes impetuosa, mas o que importa é ver que ela se mostra realmente, que existe uma ligação entre a teoria e a prática, que o conteúdo pré-paradigmático da Gestão Social esteja tornando-se realidade.

As categorias apresentaram na maioria das vezes, semelhança média com a Gestão Social, no entanto duas parece terem saído da zona de conforto, uma para cima e outra para baixo. O bem comum esteve presente no PTC, os objetivos alcançados, ainda não tiveram os traços ideais pela falta de planejamento e a demora da vinda dos recursos, mas a aprovação cidadã dos resultados impressionou pelas declarações dos entrevistados da exaltação pela participação e deliberação das políticas públicas e pelo aprendizado que o programa trouxe aos atores daquela região.

Obviamente nem tudo está em mil maravilhas, do outro lado, a Autonomia ou podemos chamar pelo seu antônimo dependência. No começo desse trabalho foi o comentado que discurso sobre direitos, cidadania e participação atrai como o canto da sereia de maneira geral é como ela, uma ilusão, enganação, um mero chamariz, traindo mais do que realiza, pois o poder é traiçoeiro, como um presente grego, guiada

pela lógica da vantagem, que na realidade é uma doce ilusão sem retorno vantajoso (DEMO, 1988).

A Autonomia, na participação e na deliberação de políticas públicas seria um Engodo da Sereia? Pode-se dizer que, em relação à autonomia, houve um encanto, uma atração dos atores, mas na realidade esses acabaram afogados na origem das preposições e na possibilidade de exercer a própria vontade. Por mais que o nome do programa disfarce que existe uma gestão mais participativa, o que não está totalmente incorreto, sua essência ainda está montada numa visão *Top Down* de construção da política pública. A origem das políticas sociais, ainda é traçada pelos Ministérios, existe a possibilidade de se propor o que vai comprar e aonde vai para o recurso, mas esse processo ainda apresenta falhas, e algumas vezes a falsa noção de que se está conseguindo algo. Como foi visto muitas vezes a escolha não era deliberada de forma harmoniosa e coesa, existia a disputa nos votos, onde quem conseguia se articular melhor levava o recurso.

Outro antagonismo estava na possibilidade de exercer a própria vontade, como seria possível que a sociedade-civil exercer o seu anseio se: esses são indicados pelos prefeitos; a origem das preposições é dos ministérios; existem regras muito fechadas para conseguir os recursos. Portanto no PTC a participação, a opinião de fato existia, mas nas deliberações das ações, não importa quanto às pessoas davam ideias, trabalhassem a discussão, se o prefeito e seus representantes não concordassem de fato com que era falado, nada do que era discutido servia como argumento para barrar aquela política pública.

Dessa forma, os objetivos específicos foram de encontro com o que foi analisado, denotando que o objetivo geral foi atingido. Concluindo, pode-se dizer que as ações do MDA e do Programa Territórios da Cidadania, ainda são muito tímidas para que exista a cidadania deliberativa e consequentemente para que a gestão social permeie em sua completude no programa. A participação toma a forma em discussões fechadas e ainda não é a ideal para que a exclusão e a concentração de poder se desvincule dessa política pública. O Programa, portanto, proporcionou maior publicidade às ações na região, entretanto, ainda não conseguiu fazer com que o território desenvolvesse políticas públicas necessárias para a região, com a participação aberta das distintas esferas.

5.1 Recomendações

Construir críticas é um dos fundamentos básicos da academia, no entanto também é essencial que os autores façam algumas recomendações para os gestores do programa analisado. Em primeiro lugar faz-se uma consideração quanto aos territórios de identidade. Claramente pode ser visto a existência de dois territórios na região, mas então porque não separar? Os recursos já vinham sendo divididos, assim como as reuniões, então não seria mais interessantes deixar claro a separação entre os as duas regiões e manter os recursos para elas?

Outra recomendação é sobre a gestão do projeto como um todo. Deve-se dar maior liberdade (já que é essa a proposta do PTC) de tomada de decisão regional pelos atores envolvidos. Isso deve acontecer da seguinte forma: deixando menos específicas as ações que serão feitas no programa como um todo. Em vez de desenvolver uma política pública específica (como exemplo acabar com a cárie nos territórios) desenvolver uma política pública mais aberta (resolver os problemas bucais da região). Isso daria maior liberdade e participação de certa forma mais efetiva dos atores.

Por fim existe uma última sugestão, abrir o leque de participantes para qualquer entidade privada e atores não organizados a participar. Isso de certa forma democratiza mais a participação, delibera mais ideias para o processo de construção das políticas públicas e torna as informações mais públicas. E isso deve acontecer juntamente com o apoio do Governo Federal em capacitar e desenvolver esses atores interessados na região com cursos sobre Gestão Social, Participação, Democracia Deliberativa, entre outros, para formar mais potenciais atores na gestão territorial do Programa Territórios da Cidadania.

5.2 Sugestões para futuros trabalhos

Algumas sugestões puderam ser formadas no decorrer desse trabalho, para que outros pesquisadores que estejam interessados no tema desenvolvam futuros trabalhos sobre a gestão social.

- a) Um comparativo entre a política SDR e o PTC;
- b) Analisar através de outras categorias e outros trabalhos que envolvam o quesito participação;
- c) Análise de outro território de Santa Catarina fazendo um comparativo (território norte).

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada a ciências sociais**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 1977.

BOISIER, S.I Desarrollo territorial y descentralización. El Desarrollo em El lugar y em las manos de La gente. **Revista EURO**, nº90, p.27-40, septiembre 2004.

BOISIER, S. Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. Mirando por el retrovisor: la década de los años noventa y el proceso de redemocratización em América Latina. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança Territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2011.

BOISIER, S. L. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo em el lugar y em las manos de la gente. **Revista EURO**, [s.l.] n. 90, p.27-40, setembro de 2004.

BONNAL, Philippe; MALUF Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Revista Políticas e Sociedade**, Florianópolis, n.14, p. 211-214, abril de 2009.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 1994.

BOTREL, M. de O.; ARAÚJO, P. G. de; PEREIRA, J. R. Entre a Gestão Pública e a Gestão Social de Bens Culturais no Brasil. In Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 4, 2010, Lavras. **Anais...**, Lavras: INCUBACOOP, 2010.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; SCHOMMER Paula Chies. Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social? In: **ENANPAD**, 2008, Rio de Janeiro, RJ. Anais do Enanpad, 2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança Territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2011.

BRASIL. **Territórios da cidadania**: Integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades. , 2012. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

CAMPBELL, T.; PETERSON, G.; BRAKARZ, J. Decentralization to local government. In: **LAC**: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report n. 5, 1991.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Rio de Janeiro, RJ: **Cadernos EBAPE/FGV**, 2011.

CARRION, R. da S. M.; CALOU, Â. Pensar a gestão social em terras de ‘Padinho Cícero’ (Prefácio). In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

COHEN, J. Reflections on Habermans on Democracy. **MIMEO**: European University Institute, 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, (2004).

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional**: porque algumas regiões se desenvolvem e outras não? Santa cruz do sul, RS: EDUNISC, 2010.

_____. Governança Territorial e Desenvolvimento: introdução ao tema. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança Territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2011a.

_____. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança Territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2011b.

DECKERT, Cristiele Tomm; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; SAUSEN, Jorge Oneide. A Gestão Social no Território da Cidadania do Noroeste Colonial: um estudo de caso dos municípios de derrubadas, esperança do sul e três passos. In: **Enapegs**, 2011, Florianópolis, Anais do Enapegs, 2011.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1980.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. São Paulo, SP: Editora Cortez, 1988.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulom, SP: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J.V. **The new public service**: serving, not steering. New York: M.E. Sharpe, 2003.

DOWBOR, Ladislau. Tendências da gestão social. São Paulo, SP: **Revista Saúde e Sociedade**, 1999a.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, 1999b.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre, RS: Tomo Editorial. 1999.

FERNANDES, Dalvani. Território e territorialidade: algumas contribuições de raffestin. **Perspectivas em políticas públicas**. Belo Horizonte, 01 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.pppfapp.org/pdf/artigo3ppp4.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: SILVA Marta Zorzal; BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de. **Participação Social na Gestão Pública**: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo, SP: Anablume, 2009.

FINOT, I. **Descentralización em América Latina**: teoría y práctica. Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, Serie Gestión Pública, n. 12, mayo de 2001.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão : introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, S. Reforma Del Estado em América Latina. ¿Hacia donde? **Nueva Sociedad**, n. 160, p.58-80, marzo-abril/1999.

FRAGA, Nilson Cesar. **Mudanças e permanências na rede viária do contestado**: uma abordagem acerca da formação territorial no sul do brasil. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area08/8073_FRAGA_NC.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2012.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Gestão Social: um conceito em construção. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local, 9,2003, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2003.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo gestão social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C (Orgs). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FURTADO, Celso. Formação de capital e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de economia**, dezembro de 1951.

GEUSS, R. **Teoria Crítica: Habermas e a Escola de Frankfurt**. Campinas: Papirus, 1988.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. São Paulo, SP: **RAE**, v.35, n.3, p.20-29, mai/jun, 1995.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 11.ed. São Paulo: Vozes, 1999.

GRUPO DE ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL. **Quem somos**. Disponível em: <<http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/quem-somos-2/>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

HABERMAS, Jurgen. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua nova Revista de cultura e política**. São Paulo: Centro de estudos de cultura contemporânea, n. 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 2003.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” nordeste**. Niterói: EdUFF, 1997

HOOD, Christopher. The new public management in the 1980s: variations on a theme. United Kingdom: **Accounting Organization and Society**. V.20 n.2/3 p. 93-109, 1995.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? [s.l.] **Public administration**. V.69 n. spring, 1991.

JACOBI, Pedro. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. Rio de Janeiro, RJ: **Ciência & Saúde Coletiva**, v.7 n.3 p. 443-454, 2002.

JUNIOR, José Aquino; FRAGA, Nilson Cesar. Região do contestado (pr-sc): território e poder, marcas do passado ao presente. Geoiingá: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**. Maringá, 31 jan. 2009.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, n. , p.25-36, 01 mar. 2004.

KETTL, D. F. The global public management revolution. Whashington: Brookings Institutions Press, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo, SP: Cortez Editora, 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. Como por em Prática a Participação? Algumas Questões Estratégicas. In: GRAU, Nuria Cunill *et al* (Orgs). **Gestão Pública e Participação**. Salvador, BA: Cadernos da Fundação Luis Magalhães, 2005.

LANE, Jan E. **New public Management**. Routledge: London, 2000.

MAIA, M. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, n. 4, dez., 2005.

MARQUETTI, Aldamir. **Participação e redistribuição**: orçamento participativo de porto alegre. Acesso em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AdalmirMarquettiParticipa%E3oeRedistribui%E7%E3oOr%E7amentoParticipativoemPorto%20Alegre.pdf>> Disponível em: 20/04/2012.

MDA. Programas da Secretaria de desenvolvimento Territorial.

Disponível em:

<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais/10365013>. Acesso em: 02 dez. 2012.

MDA. Gestão social e articulação de políticas públicas: o papel dos colegiados de desenvolvimento territorial. 01 mar. 2010, 01 jul. 2010. Notas de Aula.

MINAYO, Maria Cecilia de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? Rio de Janeiro: **Caderno de saúde pública**. n. 9, p. 239-262 jul/set, 1993.

MONTECINOS, E. Los estúdios de descentralización em América Latina: uns revisión sobre El estado actual de La temática. **EURE** (Santiago de Chile), V. 31, n. 93, p.73-88, 2005.

MUELLER, D. C. **Public Choice II**, a revised edition of Public Choice. New York: Cambridge University Press, 1990.

MOREIRA, José Manuel; AZEVEDO, André Alves. Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. Santiago: **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, vol. 7, n. 11, p. 11-36. 2009.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University press, 1990.

PALMA E.; RUFÍÁN, D. A. Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework. **Development and Change**, V. 20, n. 1, January 1989.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. São Paulo: **RAE (Revista de Administração de Empresas)** V. 45 n. 20, p. 36-49, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2007.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves; PIMENTEL, Thiago Duarte. *Gestão Social: perspectivas, princípios e (de) limitações*. In: EnEO, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis, 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de. *Gestão Social: Conceituando e Discutindo os Limites e Possibilidades Reais na Sociedade Brasileira*. In: *RIGO*, Ariádne Scalfoni *et al* (orgs.). **Gestão Social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

PIRES, Alexandre Kalil. *Participação social em organizações públicas*. In: Cardoso JR, José Celso. PIRES, Roberto Rocha C. **Gestão Pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza nas nações. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

REIS, Marcelo Menezes. **Estatística aplicada à administração** 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. Ed. São Paulo, SP: Atlas, 2007.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. 2. Ed. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

SACHS, Ignacy. *Em busca de novas estratégias de desenvolvimento*. São Paulo: **Revista Estudos Avançados** v. 9 n.25, 1995.

SACHS, Ignacy. **Territórios da cidadania - 1ª parte**. , 2010. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=g-xeLopWkD4&feature=related>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

SALM, José Francisco; RIBEIRO, Rebeca de Moraes; MENEGASSO, Maria Ester. Co-produção do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. Itajaí: **Revista alcance**, 2007.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. Florianópolis: **Revista de Ciências da Administração**. v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez 2009.

SALM, J. F. ; SCHOMMER, P. C. ; HEIDEMANN, F. G. ; VENDRAMINI, P. ; MENEGASSO, M. E. Curso de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina: uma construção à luz da Coprodução do Bem Público e do Novo Serviço Público. Araraquara: **Temas de Administração Pública**, ed. especial, v. 2, n.6, 2011.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. **Review of Economic and Statistics**, 36, 4, 1954.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Usp, 2006.

SAQUET, Marcos Urelío A. **Proposições para estudos territoriais**. Geografia. Londrina, 01 jun. 2006.

SAQUET, Marcos Urelío A. **As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade**. Geosul. Florianópolis, 01 jun. 2007.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Os (difíceis) caminhos da produção não-capitalista: o trabalho nos empreendimentos autogestionários. .In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C (Orgs). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1942].

SECCHI, Leonardo; PLEBANI, Fabrizio. The Level of Participation in Deliberative Arenas. In: Enanpad, 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador, BA, 2006.

SERAPIONI, Mauro. Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. Rio de Janeiro: **Revista ciência e saúde coletiva**. V. 5 n.1 p. 187-192, 2000.

SILVA, João Márcio Palheta da. **Poder, governo e território na sociedade contemporânea**. Série estudos e ensaios / ciências sociais . Brasil, 01 jun. 2009.

SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C ; SCHOMMER, P. C. Introdução. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da; PAZ, Marsden Alves de Amorim. **Nova Administração Pública: gestão municipal e tendências contemporâneas**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2008.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org.) **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 231p. 1999.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002.

STAKE. R. E. Qualitative Case Study. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org.) **Handbook of qualitative research**. London: Sage, p. 443-465, 2000.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROSENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

_____. Gestão social: uma perspectiva conceitual. In: **Revista de Administração Pública (RAP)** Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 5, set./out./, p. 7-23, 1998.

_____. **Tem razão a administração?** 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2002.

_____. (re) visitando o conceito de gestão social. In SILVA JR; Jeová Torres et al (Orgs). **Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008a.

_____. A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C (Orgs.). **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008b.

_____.; VILLELA, Lamounier Erthal; DIAS, Anderson Felisberto; *et al.* Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: **Encontro de Administração pública e governança**, 3., 2008, Salvador. Anais. Curitiba: Anpad, 2008c.

_____. Gestão Social: uma réplica. In: RIGO, Ariádne Scalfoni; SILVA JR, Jeová Torres. SCHOMMER, Paula Chies (orgs). **Gestão Social e políticas públicas de desenvolvimento:** ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010.

_____. Descentralização político-administrativa gestão social e participação cidadã. . In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança Territorial e desenvolvimento:** descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2011.

TIEBOUT, C. A purê Theory of local expenditures. **Journal of political economy**, 64, p. 416/421, 1956.

TRIVIÑOS S. N. Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, SP: Atlas, 2006.

TOCQUEVILLE, A. **De la démocratie en Amérique.** Paris: Gallimard, 1960 [1835].

VIEIRA, Paulo Freire. Políticas ambientais no Brasil: do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável. **Revista Políticas e Sociedade**, n.14, p. 27-75, abril de 2009.

Villela, Lamounier Erthal; COSTA, E. G. da. **Avaliação de processos decisórios participativos no polo comercial Saara situado na cidade do Rio de Janeiro:** uma fórmula de sucesso com problema em seu princípio ativo, a participação. In: Cançado, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR. J. T. (org). **Gestão Social:** aspectos teóricos e aplicações. Rio Grande do Sul: Editora Ijuí, 2012

VOLPI, Vito. **Trabalho, subjetividade e participação na sociedade pós-industrial.** In: LANER, Aline dos Santos; CRUZ JÚNIOR, João benjamim da (Orgs). **Repensando as organizações:** da formação à participação. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4. Ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2010.

ZIMMERMAN, V. J., DALLABRIDA, Valdir Roque. Estruturas de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança Territorial e desenvolvimento:** descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, RJ: Editora Garamond, 2011.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

Adaptado de: Villela e Costa (2012).

Nome:

Telefone:

E-mail:

Formação:

Relação com os Territórios:

Categoria 1: Processo de discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe **igualdade de direitos** e é entendido como um **espaço intersubjetivo e comunicativo** que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.

1.1 Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.

1.1.1 Onde vocês fazem as reuniões dos colegiados?

1.1.2 Como vocês obtém informações sobre as atividades do Territórios? (assinalar uma)

- a) E-mail
- b) Telefone
- c) Videoconferência
- d) Folder
- e) Convocações

1.2 Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.

1.2.1 Você considera que as informações que chegam até você são (assinalar uma) :

- a) Com objetivos claros (transparentes)
- b) Confusas
- c) Pouco Explicadas
- d) Não tenho informações.

1.3 Espaços de Transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.

1.4 Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.

1.4.1 Todos os membros participam? Posso ver a lista de presença? Os relatórios? Existe muita gente que falta ?

1.5 Órgãos existentes: uso de órgão e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.

1.5.1 Novamente (onde fazem as reuniões)

1.6 Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantido coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.

1.6.1 Como vocês são convocados para as reuniões?

1.6.2 Existe um órgão, ou uma equipe responsável que organiza as reuniões?

1.7 Relação com processos participativos: interação com outros sistemas já existentes na região.

Existem outros colegiados, associações, representantes, envolvidos nas reuniões?

Categoria 2: **Inclusão:** incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisões de política públicas

Você sabe quem são as pessoas que participam das reuniões? Como eles são escolhidos?

2.1 Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadão ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.

Como funciona os territórios da cidadania aqui nos territórios?

2.2 Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.

Quais outros meios de

2.3 Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância de sua participação.

Como vocês se sentem por participarem desse grupo?

Vocês se sentem valorizados por participaram dessas decisões?

Categoria 3: **Pluralismo:** multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.

3.1 Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadão não organizados, envolvidos no processo deliberativo.

Quem está participando das reuniões? Existem associações, cidadãos normais envolvidos?

3.2 Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.

Posso ver as atas das reuniões? Quem participa?

Categoria 4: **Igualdade participativa:** isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.

4.1 Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha dos representantes.

Como os participantes das reuniões são escolhidos?

4.2 Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.

Como são conduzidas as reuniões?

4.3 Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Como é feito o acompanhamento das decisões que acontecem? Existe um órgão regulador? E os participantes das associações e colegiados?

Categoria 5 Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.

5.1 Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.

Como vocês colocam os problemas nas reuniões? Você pessoalmente já utilizou esse sistema? Como foi?

5.2 Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.

Existem instituições que auxiliam na construção de um problema novo?

5.3 Perfil da liderança: característica da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.

Existe alguém que conduz a reunião? Quem?

5.4 Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimento que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.

Todos opinam? Existem muitos faltantes?

Categoria 6 Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.

6.1 Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre resultados alcançados.

Quem são os beneficiados pelos projetos dos territórios? Melhorou a situação deles?

6.2 Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.

E os projetos? Estão dando certo?

ANEXO A: RELAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MDA.

Min. do Desenvolvimento Agrário (MDA) 2008
Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos / 2008
Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2008
Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas / 2008
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em Áreas Indígenas / 2008
ATER/Agricultores Familiares / 2008
Biodiesel / 2008
Crédito Pronaf / 2008
Elaboração de Plano Safra Territorial / 2008
Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2008
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Complementar / 2008
Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica / 2008
Formação em Cooperativismo e Comercialização / 2008
Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais / 2008
Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais / 2008
Programa Arca das Letras / 2008
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / 2008

Min. do Desenvolvimento Agrário – MDA 2009
Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2009
Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas / 2009
ATER/Agricultores Familiares / 2009
Biodiesel / 2009
Capacitação e Formação em Políticas Públicas para Mulheres Rurais / 2009
Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária / 2009
Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social. / 2009
Crédito Pronaf / 2009

Elaboração de Plano Safra Territorial / 2009
Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais / 2009
Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais / 2009
Programa Nacional de Crédito Fundiário / 2009
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) / 2009

Min. do Desenvolvimento Agrário – MDA 2010
Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos / 2010
Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios / 2010
Articulação para Implantação das Casas Digitais Rurais / 2010
ATER/Agricultores Familiares / 2010
Biodiesel / 2010
Crédito Pronaf / 2010
Formação de Agentes de Desenvolvimento / 2010
Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais / 2010
Programa Arca das Letras / 2010
Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / 2010
Programa Nacional de Crédito Fundiário / 2010

ANEXO B: DESCRIÇÃO DAS AÇÕES PARTICIPATIVAS DO MDA.

Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Específica / 2008

Descrição

Para apoio e aprimoramento dos diversos sujeitos sociais que compõem o território em temáticas específicas que contribuam para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

Beneficiados:

Representantes de organizações governamentais, ONG's e Movimento Sociais, Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, universidades, prefeituras, conselhos setoriais, sindicatos, grupos representativos de mulheres, jovens, comunidades rurais, organizações representativas, cooperativas, pequenas agroindústrias, definidos pelo colegiado.

Território Meta Física /Meta Financeira

60 Pessoas / Orçamento de: R\$ 35.000,00

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Formação de Agentes de Desenvolvimento - Formação Complementar / 2008

Descrição

Para contribuir com a formação de atores sociais para que possam atuar como protagonistas do processo de desenvolvimento rural, através do aprofundamento de conceitos trabalhados na fase de formação inicial e para envolvimento de sujeitos sociais estratégicos.

Beneficiados:

Representantes de organizações governamentais, ONG's e Movimento Sociais, Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, universidades, prefeituras, conselhos setoriais, sindicatos, grupos representativos de mulheres, jovens, comunidades rurais, organizações representativas, cooperativas, pequenas agroindústrias, definidos pelo colegiado.

Território Meta Física /Meta Financeira

40 Pessoas / Orçamento de: R\$ 20.000,00

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Formação em Cooperativismo e Comercialização / 2008

Descrição

Promover a formação e qualificação contínua de indivíduos e instituições voltadas para o desenvolvimento de competências locais para atuação ativa e efetiva nos processos de desenvolvimento rural sustentável, com foco na agroecologia e na ação cooperada.

Beneficiados:

Agricultores Familiares, Assentados, Quilombolas, Indígenas, Pescadores Artesanais, Povos e Comunidades Tradicionais, Definidos pelo colegiado.

Território Meta Física /Meta Financeira

35 Pessoas / Orçamento de: 25.300,00

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Apoio à Gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) / 2008, 2009

Descrição

Melhorar a Gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, através de eventos de formação e assessorias aos membros do Colegiado, inclusive suas instâncias deliberativas e consultivas (Comitês, Câmaras, outros)

Beneficiados:

Membros do Colegiado Territorial, representantes dos Governos Municipais, Estadual e Federal e de segmentos da sociedade civil. Definidos pelo colegiado.

Território Meta Física /Meta Financeira

50 Pessoas / Orçamento de: 151.000,00

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

ATER/Agricultores Familiares / 2008

Descrição

Garantir a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares com base nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Beneficiados:

Agricultores Familiares, Assentados, Quilombolas, Indígenas, Pescadores Artesanais, Povos e Comunidades Tradicionais

Território Meta Física /Meta Financeira

4.638 Pessoas / Orçamento de: 1.360.572,96

ATER Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER/Agricultores Familiares / 2009

Descrição

Garantir a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares com base nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Beneficiados:

Agricultores Familiares, Assentados, Quilombolas, Indígenas, Pescadores Artesanais, Povos e Comunidades Tradicionais

Território Meta Física /Meta Financeira

5.885 Pessoas / Orçamento de: R\$ 1.724.305,00

ATER Assistência Técnica e Extensão Rural

Capacitação e Formação em Políticas Públicas para Mulheres Rurais / 2009

Descrição

Realizar ações de capacitação e formação em políticas públicas para mulheres rurais (Acesso à Terra, Documentação, Assistência Técnica e Extensão Rural _ ATER/ATES, Crédito, Organização Produtiva, Comercialização e Desenvolvimento Territorial), visando a ampliação e qualificação do acesso delas às políticas públicas, em especial às políticas de apoio à cidadania e desenvolvimento econômico por meio de convênio realizados com a Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e o Centro Feminista 8 de março (CF8) para execução de ação no período de 2008 a 2010.

Beneficiados:

Mulheres rurais: agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, extrativistas, quilombolas, indígenas, pescadoras artesanais, povos e comunidades tradicionais.

Território Meta Física /Meta Financeira

180 Pessoas / Orçamento de: R\$ 97.212,68

Diretoria Política para Mulheres Rurais.

Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios / 2010

Descrição

A ação tem como objetivo fortalecer os Colegiados Territoriais como instâncias políticas do processo de desenvolvimento rural sustentável. Visa qualificar e consolidar a gestão social de políticas públicas para o desenvolvimento rural por meio da estratégia do desenvolvimento territorial. Esta ação está centrada nos elementos da gestão social a saber: organização, planejamento territorial, coordenação e controle social. Inclui*se nesta ação: atividades de qualificação e gestão de

PTDRS, Plano Safra Territorial, realização de oficinas, cursos, seminários, encontros, jornadas, ações de articulação e negociação de parcerias, assessoria técnica territorial, intercâmbios de boas práticas, articulação em redes sociais de cooperação e de colegiados territoriais, visitas técnicas, reuniões do Colegiado, audiências públicas, estudos de interesse do processo de fortalecimento do Colegiado e de suas câmaras e comitês temáticos, sistematização de experiências, apoio a realização de conferências setoriais, assessorias específicas, ações de monitoramento, jornadas de avaliação do processo, instrumentos de informação e comunicação.

Beneficiados:

50 membros do Colegiado e de suas instâncias deliberativas capacitados para a gestão social do desenvolvimento

Território Meta Física /Meta Financeira

50 Pessoas / Orçamento de: R\$ 160.000,00

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios / 2010

Descrição

A ação tem como objetivo geral desenvolver as capacidades humanas, por meio da promoção do conhecimento, com vistas ao desenvolvimento. Objetivos específicos:

a) Qualificar a participação dos (as) Agentes de Desenvolvimento inseridos nos territórios rurais, a saber:

representantes dos Colegiados Territoriais (poder público e sociedade civil), representantes das redes, organizações e movimentos sociais, incluindo os segmentos específicos: mulheres, jovens, comunidades tradicionais e povos indígenas;

b) aprofundar os temas estratégicos relacionados ao desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, considerando o estágio do território com temas relacionados à gestão social, com ênfase nos eixos dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), monitoramento e controle social;

c) fortalecer o papel dos Colegiados Territoriais, sobretudo, a constituição de comitês ou câmaras temáticas e as redes sociais de cooperação, a exemplo da educação do campo e da cultura.

d) apoiar a elaboração dos Planos Territoriais de Formação oriundos do PTDRS. A Formação de Agentes envolve diversas modalidades: formação inicial, complementar e específica, com a utilização de metodologias participativas.

Atividades apoiadas: oficinas, cursos, seminários, intercâmbios, encontros formativos, reuniões técnicas, formação de formadores (as), assessorias, elaboração de estudos, planos, projetos, sistematização de experiências.

Beneficiados:

Cada atividade é voltada para 40 participantes.

Território Meta Física /Meta Financeira

40 Pessoas / Orçamento de: R\$ 40.000,00

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

ANEXO C: COMPOSIÇÃO DO NÚCLEO DE COORDENAÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL

TITULAR	
Entidade	Representante
1. AMMOC	
2. SDR Joaçaba*	
3. EPAGRI (Xanxerê)**	
4. INCRA (Unidade avançada de Chapecó)	
5. Câmara de Vereadores (de cada região AMAI e AMMOC).**	
6. AMAI	
7. SDR Xanxerê*	
8. EPAGRI (Joaçaba)**	
9. FUNAI (escritório CCÓ)	
11. CIDASC (Joaçaba e Xanxere)	
13. Secretaria municipal de agricultura 1de cada região	
14. FATMA	

**** 1 Representante**

****1 representante**

****1 representante**

Sociedade Civil de Base Regional

TITULAR	
Entidade	Representante
1. SINTRAF – (FETRAF)	
2. ASTRUVARP (FETAESC)	
3. MST	
4. COOPTRASC	
5. Casa Familiar Rural (Galvão e Xaxim) Indicar 1 (um) representante.	
6. MPA	

7. Terra Indígena Xapecó.	
8. MMC – Movimento de Mulheres Camponesas	
9. CCA	
10. UNIVERSIDADE	
11. Representante das Cooperativas da Agricultura familiar da região da AMAI e AMMOC. 1 cada região.*	
12. Cooperativas de Crédito Rural (1 representante da cada região AMAI e AMMOC)	
13. CONSAD. (Alto Irani)	
14. Associação das MicroBacias (1 representante de cada Região AMAI e AMMOC.	
15. Cooperativa Indígena de Ipuacu.	
16. AICA (ONG – Curitiba)	

- A plenária será composta por mais 2 representantes da sociedade civil e 1 do poder público de cada município (29) do território. Definido na reunião do conselho de agricultura dos municípios.
- 87 representantes mais as entidades listadas nos quadros acima sendo todas efetivas.

Núcleo Técnico

EPAGRI – Regional Joaçaba;
 SINTRAF Xanxerê;
 EPAGRI local Capinzal;
 Conselho de Secretários municipais de agricultura do Alto Irani;
 COOPTRASC;
 EPAGRI – Regional Xanxerê;
 EPAGRI local São Domingos;
 ASTRUVARP – STR de Capinzal

ANEXO D: COMPOSIÇÃO COLEGIADO DO TERRITÓRIO DO MEIO OESTE CONTESTADO

Lista dos Municípios do Território: (29 Municípios)

Abelardo Luz, Água Doce, Bom Jesus, Capinzal, Catanduvas, Coronel Martins, Entre Rios, Erval Velho, Faxinal dos Guedes, Galvão, Herval d'Oeste, Ibicaré, Ipuaçu, Jupiá, Joaçaba, Lacerdópolis, Lajeado Grande, Luzerna, Marema, Ouro, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Treze Tílias, Vargeão, Vargem Bonita, Xanxerê, Xaxim.

TABELA 01 - ENTIDADES QUE COMPÕE O NÚCLEO DIRIGENTE DO MEIO OESTE CONTESTADO – Atualizada em 28/01/2008

Entidade	Endereço	Cidade	UF
AMAI – Associação dos Municípios do Alto Iraní – Vânia Penotte	Rua Floriano Peixoto, 100 Caixa Postal, 144 Contatos: (049) 3433 0040	Xanxerê	SC
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – Representante: Marize Colette	Rua Roberto Trompowski, 68 Caixa Postal, 426 Contatos: (049) 3522 2800	Joaçaba	SC
Ass. Casa Familiar Rural de Xaxim e região. Representante: Mauro Bertochi	BR 282 – Xaxim Contatos: (049) 99661531	Xaxim	SC
INCRA – Escritório avançado de Chapecó – Representante: Sérgio		Chapecó	SC
FUNAI -	Rua Borges de Medeiros, 1438 e 1452 E	Chapecó	SC

MST – CCA (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária em Santa Catarina) Representante: Carlos Pansera		Abelardo Luz	SC
COOPTRASC (Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina) Representante: Arnaldo Luiz Milan	(049) 3322 2365	Chapecó	SC
Cooperativa de Crédito Cresol Central – Agência de Xanxerê. Representante: Ivaldo Sulzbach	(049) 8808 4671	Xanxerê	SC
EPAGRI Regional de Xanxerê – Representante:		Xanxerê	
EPAGRI Regional de Joaçaba – Representante:		Joaçaba	
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Joaçaba	Av. Rio Branco, 169 – Centro	Joaçaba	SC
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Xanxerê – Representante:	R. José de Miranda Ramos, 321 – Centro (049) 3433 1481	Xanxerê	SC
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xanxerê e região. Representante:	(049) 3433 0048 ou sintraf@netbig.com.br ou (049) 9994 1314	Xanxerê	SC
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capinzal. Representante: Nair Busei	(049) 3555 1292	Capinzal	SC
Movimento das Mulheres Camponesas – MMC. Representante: Nelse Schatz	(049) 3522 2680	Água Doce	SC
Colegiado dos Secretários Municipais de Agricultura			SC

Coordenação do Núcleo de Dirigente:

Coordenador Geral:

Secretária:

Coordenação de Mobilização e Articulação:.

Coordenação do Núcleo Técnico:

Composição do Núcleo Técnico:

EPAGRI Regional de Xanxerê – Representante:	(049) 8813 0689	Xanxerê	
EPAGRI Regional de Joaçaba – Representante:	(049) 3522 0633	Joaçaba	
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense – Representante:	Rua Roberto Trompowski, 68 Caixa Postal, 426 Contatos: (049) 3522 2800	Joaçaba	
MST – CCA (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária em Santa Catarina)		Abelardo Luz	SC
COOPTRASC (Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina) Representante:		Chapecó	SC

Observação:

- 1) A plenária Territorial é composta pelos representantes do Núcleo de Dirigente acima mencionados, mais 4 representantes dos Municípios, sendo 2 representantes do Poder Público (Secretaria de Agricultura dos Municípios e Escritórios Municipais da EPAGRI) e 2 representantes da Sociedade Civil (STR e mais uma liderança organizada – Cooperativa, Associação de Agricultores)
- 2) Total de integrantes na Plenária Territorial: 116 representantes dos Municípios + as entidades de Base regional que compõem o Núcleo dirigente (16 Entidades) = 132 representantes na Plenária Territorial.
- 3) O Regimento Interno está em fase de reformulação devido as mudanças que ocorreram no final de 2007.

ANEXO E: CONVITE PARA SEMINÁRIO

Dias propostos para a realização dos Seminários

- Dias 21 e 22 de Julho de 2010
- Local propostos e centralizados:
 - Meio Oeste Contestado: Município de Catanduvas ou Ponte Serrada
 - Planalto Norte Catarinense: Município de Canoinhas ou Mafra

Público a ser mobilizado e convidado:

- Gestores públicos municipais de cada secretaria municipal envolvida e também os técnicos que atuam na execução das atividades;
- Todos os representantes dos conselhos municipais a fins;
- Os Representantes dos Núcleos de Coordenação e Núcleos técnicos de cada colegiado territorial;
- Gestores públicos estaduais de cada secretaria estadual envolvida e também os técnicos que atuam na execução das atividades;
- Todos os delegados municipais que compõem a plenária do colegiado de cada território;
- Representantes dos órgãos federais que possuem representação no estado;
- Representantes ou técnicos dos órgãos federais envolvidos que não possuem representação no estado.